RCMP
PUBLIC
COMPLAINTS
COMMISSION

© Minister of Supply and Services Canada 1991
Cat. No. JS77-1/1991
ISBN 0-662-58385-X

91-06042/

CANADA

RCMP
PUBLIC
COMPLAINTS
COMMISSION

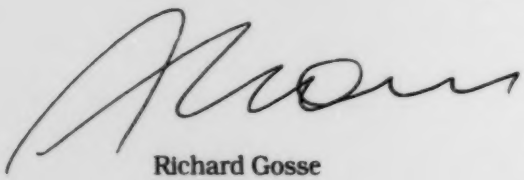
# ANNUAL REPORT
# 1990-91

The Honourable Doug Lewis, P.C., M.P.
Solicitor General of Canada
House of Commons
Ottawa, Ontario
K1A 0A6

Dear Mr. Lewis:

Pursuant to section 45.34 of the *Royal Canadian Mounted Police Act*, I hereby submit the Annual Report of the Royal Canadian Mounted Police Public Complaints Commission for the fiscal year 1990-91, for tabling in each House of Parliament.

Yours sincerely,



Richard Gosse
Chairman

June 5, 1991

Any member of the public

> having a complaint concerning the conduct,
>
> in the performance of any duty or function under this Act, of any member [of the RCMP] or other person appointed or employed under the authority of this Act

may,

> whether or not that member of the public is affected by the subject-matter of the complaint,

make the complaint to

(a) the Commission;

(b) any member [of the RCMP] or other person appointed or employed under the authority of this Act; or

(c) the provincial authority in the province in which the subject-matter of the complaint arose that is responsible for the receipt and investigation of complaints by the public against the police.

Subsection 45.35 (1) of the *Royal Canadian Mounted Police Act*, which came into force on September 30, 1988.

## COMMISSION MEMBERS

### Full-time

**RICHARD GOSSE, Q.C.**
**Chairman**

Dr. Gosse was Deputy Attorney General of Saskatchewan from 1977 to 1985, and Inspector General of the Canadian Security Intelligence Service from 1985 until his appointment as Commission Chairman in 1988. Formerly a Professor of Law at Queen's University and the University of British Columbia, he served at one time as Counsel to the Ontario Law Reform Commission and was the first full-time member of the British Columbia Law Reform Commission. He practised law in British Columbia for several years and is a member of the Bars of B.C., Ontario and Saskatchewan.

**FERNAND SIMARD**
**Vice-Chairman**

Mr. Simard has been a member of the Quebec Bar since 1961. He practised in Montreal for many years, specializing in litigation and administrative law. He has been a chairman of the disciplinary court for federal maximum and medium security penitentiaries.

### Part-time

**British Columbia**

**L. ALLAN WILLIAMS, Q.C.**

Mr. Williams is a former Attorney General of British Columbia and also served as provincial Minister of Labour. He is now senior counsel with the Vancouver law firm of Davis and Company.

**Alternate** **LYMAN R. ROBINSON, Q.C.**

Professor Robinson is a member of the Faculty of Law at the University of Victoria and a former Dean of that Faculty. He is a member of the Law Reform Commission of British Columbia, the tribunal panel of the Canadian Human Rights Commission, and the Saanich Police Board.

**Alberta**

**MR. JUSTICE SIDNEY V. LEGG**

Mr. Justice Legg is a supernumerary judge of the Court of Queen's Bench of Alberta and has been a member of the Alberta judiciary since 1960. He has been Chairman of the Alberta Law Enforcement Review Board since its inception in 1974. He is a past President of the Canadian Cystic Fibrosis Foundation. Mr. Justice Legg resigned in September, 1990.

**MICHAEL STEVENS-GUILLE, Q.C.**

Mr. Stevens-Guille was appointed to replace Mr. Justice Sidney Legg on April 25, 1991. Mr. Stevens-Guille is a senior litigation practitioner and partner with the Edmonton law firm of McLennan Ross. A past Bencher of the Law Society of Alberta, he is currently acting Chairman of the Alberta Board of Review, which provides advice concerning patients under Lieutenant Governor warrants. He has taken an active interest in the mentally handicapped.

**Saskatchewan**

**KENNETH A. STEVENSON, Q.C.**

Mr. Stevenson is a Saskatoon lawyer with the firm of Priel, Stevenson, Hood and Thornton. He specializes in criminal and civil litigation.

**Alternate** **DAVE ZACHARIAS**

Mr. Zacharias is a farmer and Swift Current businessman. He has been active in and served as president of several Swift Current community organizations.

**Manitoba**

**GRAEME THOMSON HAIG, M.C., C.D., Q.C.**

Mr. Haig is the senior partner of the Winnipeg law firm of D'Arcy and Deacon. He is a past President of the Manitoba Bar Association and has headed many Manitoba community organizations. Mr. Haig was appointed a Special Commissioner to inquire into lotteries and gambling in Manitoba.

**Alternate** **S. JANE EVANS**

Ms. Evans is a partner in the Winnipeg law firm of Aikins, MacAulay, Thorvaldson. She has been active in many community service organizations and is currently President of Family Services of Winnipeg Inc.

**New Brunswick**

**JUDITH MacPHERSON**

Ms. MacPherson is a Moncton lawyer in private practice. She is a past President of the New Brunswick Bar Association. She has been an adjudicator of the Public Service Labour Relations Board since 1980.

**Alternate** **MARIE ODETTE SNOW**

Ms. Snow is the General Counsel of the Assumption Life Assurance Company in Moncton. She is also a member of the New Brunswick Bar, and was formerly a member of the University of Moncton Faculty of Law.

**Nova Scotia**

**BLAIR HARRIS MITCHELL**

Mr. Mitchell is an associate with the Halifax law firm of Green, Parish. He is a director of the Nova Scotia Civil Liberties Association and a Governor of the University College of Cape Breton.

**Alternate** **EARL S. HOLT**

Mr. Holt resides in River John, and before his retirement, served for 20 years as an adult probation officer with the Nova Scotia Attorney General's Department. Before then, he was a municipal police officer.

**Prince Edward Island**

**GRAHAM W. STEWART**

Mr. Stewart is a partner in the Charlottetown law firm of Campbell, Stewart. He is a former Deputy Attorney General of Prince Edward Island and is active in many community organizations.

**Alternate** **W. ALLISON MacRAE**

Mr. MacRae is a Charlottetown businessman who has been active in the community for many years. He is a past President of the Prince Edward Island Racing and Sports Commission.

**Newfoundland**

**ROBERT BARRY LEARMONTH**

Mr. Learmonth is a partner in the St. John's law firm of Learmonth, Dunne, and a Bencher of the Newfoundland Law Society. He is a former Crown Attorney and is Chairman of the Newfoundland Labour Standards Tribunal.

**Yukon Territories**

**ROSEMARY B. TREHEARNE**

Ms. Trehearne has been the Director of the Native Courtworker Program, Council of Yukon Indians, since 1985. She is President of the Yukon Indian Women's Association, a member of the Yukon Judicial Council, and an adjudicator with the Yukon Human Rights Commission.

**Alternate** **JOHN WRIGHT**

Mr. Wright is the part-time Chairman of the Yukon Workers Compensation Board. A former major in the Canadian Armed Forces, specializing in military policing, he has been involved in several community criminal justice programs.

**Northwest Territories**

**JOHN U. BAYLY, Q.C.**

Mr. Bayly has practised law in Yellowknife since 1974. He has a special interest in native rights law and has represented several aboriginal organizations. Mr. Bayly was the first Executive Director of the Northwest Territories Legal Services Board. He was Chairman of the territorial government's Task Force on Spousal Assault in 1984-85.

**Alternate** **LAZARUS ARREAK**

Mr. Arreak has worked as an adult educator and legal aid representative in various centres on Baffin Island. He has completed a three-year program in Administrative Studies, Public Sector Management, at Arctic College in Iqaluit.

**Members-at-large**

**GISÈLE CÔTÉ-HARPER, Q.C.**

Professor Côté-Harper is a member of the Faculty of Law at Laval University and a member of the Quebec Bar. She is well known for her research and publications on human rights and criminal law. She is a vice-president of the Canadian Civil Liberties Association.

**GINA SACCOCCIO BRANNAN**

Ms. Brannan is a lawyer in private practice with the Toronto firm of Iacono, Brown. She has served as a senior policy adviser to the Ontario Government.

The *RCMP Act* stipulates that the Commission shall consist of

- a Chairman and a Vice-Chairman;
- a member for each province that has a contract for provincial policing by the RCMP (all provinces but Ontario and Quebec);
- up to three other members (members-at-large).

(By virtue of the *Interpretation Act*, "province" for this purpose includes the Yukon and Northwest Territories. Both have contracts for territorial policing by the RCMP, and must therefore have members on the Commission.)

Provision is made for the appointment of alternate members for any member of the Commission other than the Chairman. The alternate may act, in the conduct of hearings, in the place of a Commission member in the event of his or her "absence", "incapacity" or "ineligibility".

The Chairman is required to be a full-time member, and the other members may be full-time or part-time. The only other full-time member is the Vice-Chairman.

Commission members are appointed by order of the Governor in Council for terms not exceeding five years. All those appointed to date have been given five-year terms. Members of the RCMP are not eligible to serve on the Commission.

The provincial or territorial minister responsible for policing in each contracting jurisdiction must be consulted prior to the appointment of the Commission member for that jurisdiction.

Where a Commission hearing is held into a complaint about conduct occurring in the course of the RCMP's provision of contractual services, the Commission member from that province or territory is required to be assigned, either alone or with other Commission members, to conduct the hearing.

The Chairman assigns the Commission members to conduct Commission hearings. A single member, or a panel of several members, is deemed to be the Commission for the purpose of the hearing.

## STAFF OF THE COMMISSION

Following is a list of the full-time members (Chairman and Vice-Chairman) and personnel of the Commission as of June 1, 1991, when this report went to the printers.

*Chairman*
Dr. Richard Gosse, Q.C.
Administrative Assistant, Yvette Collins

*Vice-Chairman*
Fernand Simard
Secretary, Claudette Matte

*Executive Director*
J.B. Giroux
Secretary, Ruth Saumure

*General Counsel*
Pierre-Y. Delage
Secretary, Lise Harvey

*Director, Policy, Planning and Research*
Joanna G. Leslie

*Senior Advisor, Communications*
Jacques Genest

*Director of Operations*
N. Paul McEwen
Secretary, Andrée Boucher

*Acting Assistant Director of Operations*
Perry W. Kelly
Secretary, Lise Chenier

*Reviewer/Analyst*
Simon Wall
Janet Reid

*Intake Officer*
Prem Palta

*Office Manager*
Michelle Tewsley

*Administration Officer*
Jacqueline Mousseau

*Records Management Clerk*
Sharon Spurrell

*Records Clerk/Typist*
Colette Pellerin

*Security Guard/Receptionist*
Supervisor, Bill Wilson
Gaston Lafontaine
Maurice Serré

*Regional Director, B.C. & Yukon Regional Office*
Michael Redding
Secretary, Karen Dwyer
Clerk Typist, Cathy Yuen

*Investigator, B.C. & Yukon Regional Office*
George Johnson
Penny Goldrick

*Security Guard/Receptionist, B.C. & Yukon Regional Office*
Peter Lepine

*Regional Director, Prairie Regional Office*
Wesley Dunfield
Secretary, Esther Schwab
Clerk Typist, Louise Pickett

*Investigator, Prairie Regional Office*
Tom Pearson
Sam Hogg

*Security Guard/Receptionist, Prairie Regional Office*
John Reddington

## COMMISSION OFFICES

### Head Office

*Office Address*
60 Queen Street, Third Floor
Ottawa, Ontario

*Mailing Address*
RCMP Public Complaints Commission
P.O. Box 3423, Station 'D'
Ottawa, Ontario
K1P 6L4

*Telephone*
General Inquiries: (613) 952-1471
Toll free for complaints: 1-800-267-6637
FAX: (613) 952-8045

### Regional Offices

*British Columbia and the Yukon Regional Office*

RCMP Public Complaints Commission
840 Howe Street, Suite 970
Vancouver, British Columbia
V6Z 2L2

Telephone: (604) 666-7363
FAX: (604) 666-7362

*Prairie Provinces and Northwest Territories Regional Office*

RCMP Public Complaints Commission
10060 Jasper Avenue, Suite 1909
P.O. Box 50
Edmonton, Alberta
T5J 3R8

Telephone: (403) 495-4201
FAX: (403) 495-4200

## AN OPENING WORD

This is the third and last annual report of the first Commission Chairman. It covers the 1990-91 fiscal year. By the end of that period, the Commission had been operational for two and a half years.

The review process went into full swing in the 1990-91 fiscal year. Over 100 reviews were completed, as compared with 15 in 1989-90. The required report writing has been a monumental task.

The "highlights" of this year's activities follow the "Opening Word."

The major challenges over the past three years (the Commission Chairman having been appointed on February 1, 1988) have been:

i) in coordination and cooperation with the RCMP, setting up the machinery of a public complaints process that will be responsive to complainants;

ii) while developing a process that will be responsive to complainants, ensuring at the same time that the process be fair to the RCMP and its members;

iii) establishing the public complaints process so that the "public interest" in ensuring the accountability, through that process, of the RCMP for its conduct is properly recognized and given effect to;

iv) clarifying the jurisdiction of the Commission;

v) asserting and establishing the independence of the Commission so that it will function impartially, and be seen by the public to function impartially, free of direction or influence from the government or the RCMP; and

vi) identifying shortcomings in the legislation and bringing these shortcomings to the attention of Parliament, the public, and the government, in order that steps can be taken to make the legislation more effective.

It has not been easy for the Commission or the RCMP although both organizations have worked hard at making the process work. New ground was broken. The Commission started from scratch. The Force, which is justifiably proud of its traditions, sometimes expressed the view that it had been looking after complaints satisfactorily for over 100 years. The Commission was informed on occasion that it was being too "aggressive" or was "undermining" the Force.

While the RCMP is a large organization with many major law enforcement responsibilities, the Commission, on the other hand, is small. It is easier for the Commission to focus on its role in the public complaints process which, after all, is the sole reason for its existence. The public complaints process is regarded, perhaps by some RCMP members, as peripheral to the Force's main law enforcement objective, the maintenance of law and order. The Force is centralized in Ottawa but decentralized throughout the country into divisions, subdivisions, and detachments.

There have been differences between the Force and the Commission. Some of these have resulted in litigation. Some have been resolved through discussion.

Notwithstanding these differences and the logistical difficulties of interfacing, there has been on the whole a good working relationship between the Force and the Commission. That relationship has made the public complaints process generally function as it should.

## HIGHLIGHTS OF 1990-91

Highlights of the Commission's 1990-91 activities are identified briefly here.

### The workload

Members of the public made 2465 complaints under Part VII of the *RCMP Act* during the 1990-91 fiscal year. Of these, 857, or 35 per cent, came directly to the Commission. These were then sent to the RCMP, as Part VII requires, for informal resolution or formal investigation.

There were 198 complaints referred to the Commission for review by complainants who were not satisfied with the RCMP disposition of their complaints. The Commission completed 120 reviews. In 86 of these reviews, the Commission was satisfied with the RCMP disposition.

Three investigations were initiated by the Chairman in the public interest during 1990-91.

Nine public hearings were in progress during the year. Some began in 1989-90 and carried on into 1990-91; others began in 1990-91 and will continue into the 1991-92 fiscal year.

The first reports of the Commission were released to the public following public hearings.

### Regional offices

The Commission now has two regional offices. The first, for British Columbia and the Yukon, opened in Vancouver in May, 1989. A regional office for the three Prairie provinces and the Northwest Territories opened in Edmonton in August, 1990. These two regions generated approximately 75 per cent of the complaints received by the RCMP and the Commission

during the year. British Columbia alone generated over 40 per cent of the total compiaints received by the RCMP and the Commission.

A regional office for the Atlantic provinces is planned for the 1991-92 fiscal year.

## Joint seminar with B.C. Police Commission and IACOLE conference

*The B.C. Seminar*

The Commission held a joint seminar with the B.C. Police Commission in Vancouver on police accountability. Participants on the key panel were the provincial Ombudsman, the president of the B.C. Civil Liberties Association, the commanding officer of the RCMP in B.C., and the City of Vancouver police chief.

The seminar preceded the Commission's third annual meeting. The annual meeting saw a detailed discussion of the Commission's role in the public complaints process, particularly the Commission's role at hearings.

*The IACOLE Conference*

With the Calgary Police Commission, this Commission will host the 1991 Conference of the International Association for Civilian Oversight of Law Enforcement (IACOLE) in Calgary, September 29 to October 2, 1991. Planning is well under way. The conference theme is "The Public, The Police and IACOLE: A Relationship of Respect and Accountability".

## Jurisdictional issues

Several important jurisdictional issues were dealt with during the year.

*Retrospectivity*

Whether Part VII of the *RCMP Act* operates retrospectively to cover incidents arising before Part VII came into force remains at issue. The Attorney General of Canada and the Commission referred this issue to the Trial Division of the Federal Court of Canada in May, 1989. The Court concluded that Part VII did operate retrospectively. The Federal Court of Appeal reversed the decision of the Trial Division in December, 1990, holding that Part VII was not retrospective. On the advice of senior counsel, the Commission felt compelled to seek leave to appeal the issue to the Supreme Court of Canada.

[On May 30, 1991, as this report was about to go to press, the Commission learned that the Supreme Court of Canada had decided not to grant leave to appeal on the issue of retrospectivity of the public complaints process. This means that the Commission has no jurisdiction and that the process does not apply to complaint incidents occurring prior to September 30, 1988.]

*The RCMP Commissioner's Conduct*

Complaints have been made about the conduct of the Commissioner of the RCMP. Does the public complaints process apply to the Commissioner?

On the advice of the Department of Justice, the Commissioner has argued that he is not a member of the Force under the *RCMP Act*. The complaints process in the Act would therefore not apply to him.

The Chairman sought the opinions of two counsel on the question – James MacPherson, Dean of Osgoode Hall Law School, an expert in constitutional law, and Bryan Williams, Q.C., an experienced practitioner and a former president of the Canadian Bar Association. Both concluded that, as a matter of statutory interpretation, the Commissioner is a member of the Force under Part VII of the Act.

Dean MacPherson thoroughly analyzed the provisions of Part VII to give further support to his views. He also examined case law.

Mr. Williams analyzed the rules of statutory construction and looked at the object of the Act, or the evil it sought to cure. He examined the reports of the commissions of inquiry and royal commissions which eventually led to enactment of Part VII of the Act. He concluded that among the evils that the proposed legislation sought to cure was the Commissioner's lack of accountability.

*Application of Part VII to Force members who have retired or resigned*

In several cases, RCMP members have left the Force before complaints have been made or dealt with under Part VII. Does the public complaints process apply to members who have since retired or resigned?

Dean MacPherson gave his views on two possible scenarios. In the first, a complaint is made against a member of the Force. The member then leaves the Force before the complaint is resolved. Dean MacPherson concluded that Part VII applied to the ex-member. He found support for this position in case law, both in the superior courts and in the Supreme Court of Canada.

In Dean MacPherson's second scenario, the alleged misconduct of the member occurs while he or she is with the Force, but the member leaves the Force even before the complaint is made. Again, Dean MacPherson concluded that Part VII applied to the ex-member. Provided the complaint was lodged in a timely fashion and related to the conduct of a member in the performance of his or her duties, the complaint could and should proceed.

Mr. Williams came to the same conclusions as a matter of statutory construction and on the basis of the case law in the superior courts and the Supreme Court of Canada. He

concluded that it was fundamental to the Commission's role that it be empowered to investigate the conduct of all Force members, including those discharged or dismissed. Parliament clearly intended the Commission to have the jurisdiction to investigate any complaint about the conduct of a member of the Force who was carrying out duties under the Act.

*Disclosure of discipline imposed*

Are complainants (and the public, where public hearings are held) entitled to know what discipline, if any, Force members receive for improper conduct? The RCMP has argued that the *Privacy Act* prevents disclosing this personal information.

The Commission has received legal advice to the contrary. It has discussed the matter with the RCMP and hopes to resolve it without litigation.

*Disclosure of RCMP information*

At one Commission public hearing, RCMP counsel objected to disclosing certain information held by the RCMP. The objection was that the information related to national security.

The Commission maintained that it was entitled to the information to deal with the complaint. It could receive the information *in camera*. The Federal Court, Trial Division agreed with the RCMP. The Commission has appealed the decision to the Federal Court of Appeal.

The Commission wants to ensure that information held by the RCMP is available for Commission reviews. However, the Force itself decides what information is relevant and should be given to the Commission. The problems caused by this arrangement surfaced recently in the Cogger inquiry conducted by the Honourable René Marin.

## 1990-91 ANNUAL REPORT

**An Opening Word** xiv

**Highlights** xvi

**Part I — Mandate and Organization**

*Chapter 1: Mandate* 3

*Chapter 2: Organization* 5

**Part II — Complaints Experience**

*Chapter 3: Complaints Volume, Distribution and Type* 17

Volume and Distribution of Complaints 17

Counting Complaints 20

Examples of Complaints 23

*Chapter 4: Complaints Referred to the Commission for Review* 29

The Referral Process and Experience 29

The Commission's Approach to Review of Public Complaints 31

The RCMP Commissioner's Response to Commission Findings and Recommendations 40

Cases of Interest 41

*Chapter 5: Public Interest Investigations* 57

The Process at Work 57

Investigations Commenced in 1990-91 58

Investigations Prior to 1990-91 64

*Chapter 6: Hearings* 68

The Process at Work 68

Matters in Progress 71

Matters Completed 75

**Part III — Legal Issues Debated in the Courts and in Legal Opinions**

*Chapter 7: Legal Issues in the Courts* 107

Retrospectivity: The Courts Disagree 107

Limits on a Commission Panel's Ability to Receive Evidence 111

*Chapter 8: Legal Issues Raised in Legal Opinions* 114

Commission Panel Reports: Availability 114

Is a Complainant Entitled to Learn what Discipline is Imposed on a Member? 115

Is the RCMP Commissioner a "Member" under Part VII of the *RCMP Act*? 115

Does the Resignation, Retirement, Dismissal or other Discharge of a Force Member Affect the Commission's Jurisdiction to Handle a Complaint about the Member? 124

Is the Commission Chairman, before Preparing his Final Report, Required to Send to all the Parties the Commissioner's Notice which the Chairman Received in Reply to an Interim Report? 132

**Part IV: The Independence of the Commission and its Relationship with the Provinces**

*Chapter 9: The Commission and the Provinces* 139

Introduction 139

Jurisdictional Question 141

The Public Complaints Commission Acting as a Provincial Commission 144

Parties under Investigation or Charged 145

Commission/Provincial Discussions 146

Conclusion 147

*Chapter 10: The Independence of the Commission* 148

Introduction 148

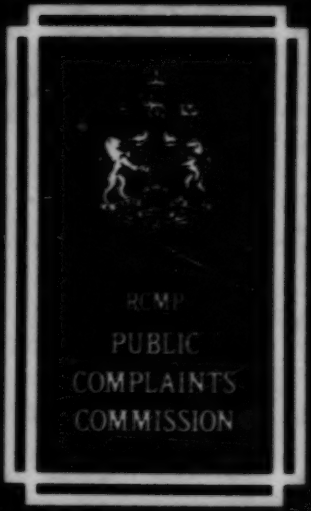
Relationship with the RCMP 153

Relationship with the Executive 154

Conclusion 159

**Final Word** 161

**Appendix: The Preparation of Final Reports: Some Procedural Aspects of the *RCMP Act*, Subsection 45.46(3)** 167




# MANDATE AND ORGANIZATION

## PART I

## CHAPTER 1 MANDATE

Parliament has established an independent review process for making the RCMP and its members accountable to the public for police conduct. The keystone of the process is the Public Complaints Commission.

The underlying rationale for the existence of the Commission is to ensure:

- that individual members of the public will have their complaints fairly and impartially dealt with; and
- that, in examining complaints, the public interest in the fair and proper enforcement of the law is taken into account.

While the legislation was adopted to protect the public against improper police conduct and to provide a remedy in such cases, it also contains provisions to ensure fair treatment for Force members against whom allegations are made.

The Commission's mandate is set out in Part VII of the *RCMP Act*, which was proclaimed in force on September 30, 1988. Parliament assigned certain responsibilities to the Commission as an organization and as a tribunal, and certain others to the Chairman. The Chairman is designated as the Commission's chief executive officer and has "supervision over and direction of [its] work and staff ...". Part VII provides for:

- reception by the Commission of complaints from the public;
- initiation of complaints by the Chairman where the Chairman considers there are reasonable grounds for taking such action;
- notification by the Commission to the RCMP, for investigation and disposition by the RCMP, of complaints received by the Commission;

- investigation by the Chairman or hearing by the Commission, where the Chairman considers it advisable in the public interest, whether or not the RCMP has investigated the complaint;
- review by the Chairman where the complainant is not satisfied with the RCMP's disposition of the complaint;
- hearings by the Commission when the Chairman has concluded, after a review, that he is not satisfied with the RCMP's disposition and that a hearing should be instituted;
- the making of findings and recommendations by the Chairman and the Commission in their respective reports.

When Parliament introduced the new complaints process, it also amended the *RCMP Act* in two major respects:

- by providing, in Part II, for the establishment of an External Review Committee to review and hear appeals and grievances by Force members (in other words, internal complaints) in the context of discipline, discharge and demotion, and grievance proceedings; and
- by providing, in Parts III, IV and V, for a grievance process for Force members, for substantial revisions to the disciplinary process, and for discharge and demotion proceedings.

The External Review Committee and the Public Complaints Commission are two distinct, independent bodies, both external to the RCMP. The External Review Committee deals with matters internal to the Force. The Commission deals with external complaints from the public.

While the Act establishes separate and distinct processes for disciplining members and dealing with public complaints, these matters are linked. A complaint may give rise to disciplinary proceedings. Also, a complainant may wish to know the outcome of these proceedings. (See Chapter 6 of the 1988-89 Annual Report.)

# CHAPTER 2 ORGANIZATION

## The Commission

The Commission is composed of a full-time Chairman and Vice-Chairman, and 12 part-time members. There is, as required by Part VI, a part-time member for each contracting province and territory. All the provinces, except Ontario and Quebec, and the two territories contract with the federal government for RCMP policing services. At present there is one member-at-large from Ontario and one from Quebec. In addition, alternate members have been appointed for eight of the part-time members.

The main function of Commission members is to conduct hearings to which they have been assigned by the Commission Chairman.

The Commission Chairman is the chief executive officer of the Commission and supervises and directs the work and staff of the Commission. He also has specific statutory powers and duties to receive, review, investigate and report on complaints, and may institute hearings in appropriate cases. He may himself initiate complaints when he is satisfied that there are reasonable grounds to investigate. The Chairman is required to submit an annual report, for tabling in Parliament, to the Solicitor General of Canada.

The Chairman may delegate, to the Vice-Chairman, any of his powers, duties or functions, except the making of the annual report and his power to delegate. The Chairman has delegated to the Vice-Chairman authority to review complaints under section 45.41 of the *RCMP Act*.

The Commission has the following staff located in its Head Office in Ottawa: Executive Director, General Counsel, Director of

Operations, Senior Advisor – Communications, Director – Policy, Planning and Research, Office Manager, Reviewer/ Analysts and support staff.

The Commission has two regional offices. The Vancouver office handles complaints for British Columbia and the Yukon Territory. The Edmonton office covers Alberta, Saskatchewan, Manitoba and the Northwest Territories. The Vancouver office opened in May, 1989, and the Edmonton office in August, 1990. The Commission hopes to open a regional office in the Atlantic Provinces in 1991-92.

Each regional office is headed by a Regional Director and employs Investigators and support staff. The Regional Director is the corporate representative of the Commission in the region. He or she reports to Head Office through the Commission's Director of Operations. The Regional Director has several duties: supervising the complaints process, liaising with the RCMP and provincial authorities and educating the public about the Commission.

The Regional Directors of each of the two regional offices submit a report on the activities of their offices during the fiscal year. A copy of these reports is available at the Head Office in Ottawa, or in the relevant regional office.

The *Public Service Employment Act* governs staff appointments.

**Activities**

The main activity of the Commission is, of course, handling the complaint workload. This is discussed in Part II of the Report.

The Commission asked consultants to examine its structure and the way it delivers its services. In particular, the consultants were asked to recommend how the Commission could best measure its effectiveness. A report was delivered to the Commission at the end of March. It recommended that the

Commission continually assess its effectiveness. The assessment would look at effectiveness from the perspective of the public at large, the RCMP and the individual complainant. Among the factors to be considered in measuring effectiveness would be the time needed to resolve complaints and the Commission's success in bringing public interest issues in policing to public attention. The Commission is now reviewing this and other recommendations of the report.

During the fiscal year, the Commission completed implementing a new automated information management system. The system helps track complaints from receipt to final disposition. It has helped the Commission operate more efficiently and will continue to be improved. Both Regional Offices are linked to the system, improving communications between Head Office and the regions.

Legal research has continued on several issues. The Commission often shares legal opinions with interested persons. The Commission has done other research as well. The following projects have been completed and will soon be published:

> Comparison of Legislative Proposals Leading to the Current *RCMP Act* (March 1991)
>
> Federal and Provincial Police Oversight Provisions: A Comparison of Statutory Provisions (May 1991).

As in past years, the Commission has placed a high priority on maintaining good relations with the RCMP. The Chairman or other senior Commission staff have visited all contract Divisions of the RCMP during the fiscal year. During the same period, Commission representatives have met with RCMP members of all ranks to discuss the Commission's work. Wide-ranging exchanges occurred about the handling of complaints by both agencies and about the role of RCMP members in law enforcement generally.

A trip to the Divisional Headquarters of "G" Division and several small and isolated detachments in the Northwest Territories was particularly rewarding. The exchange of views between the Commission and Force members was useful. In addition, the trip highlighted the problems and constraints faced by RCMP members enforcing the law in the North.

As in previous years, regular meetings occurred between senior staff of the RCMP and the Commission. These meetings covered legal issues, operational matters and systems, and procedures for receiving and categorizing complaints.

The Commission Chairman and staff maintain a co-operative relationship with those responsible for the administration of justice in the provinces and territories, with respect to matters of mutual interest. This is particularly so in the contracting jurisdictions. See Chapter 9, The Commission and the Provinces.

The Commission has two senior committees. The Management Committee handles management and administration matters. The Complaints Process Committee deals with specific complaints and complaints procedures.

On November 30, 1990, the Commission held its annual meeting in Vancouver. All members of the Commission but one, and some staff attended. Detailed discussions were held regarding hearing issues and process. The purpose of such meetings is to provide Commission members, Commission counsel and staff with a full understanding of the Commission's responsibilities, in order to promote both quality and consistency in the hearing process.

## Additional support services

The Commission is a small agency. To avoid the cost of additional administrative staffing, the Commission entered a support services agreement with the Secretariat of the Solicitor General when the Commission was established. The

Secretariat has provided support services and expert advice in personnel, administrative and financial matters. The Commission appreciates the excellent services provided under this agreement. Secretariat help has significantly eased the workload of Commission staff and allowed the Commission to function more effectively.

**Education**

The Commission and the B.C. Police Commission co-sponsored a seminar on police accountability on November 29, 1990. The seminar examined police accountability in general, but RCMP accountability was the focus. Members of both commissions attended, as did RCMP members of all ranks, academics, representatives of the B.C. Civil Liberties Association, the British Columbia Ombudsman, representatives of the Secretariat of the Solicitor General of Canada, ad hoc counsel employed by the Commission and others. The seminar was open to the media.

The purpose of the meeting was to foster an understanding in British Columbia of the federal and provincial public complaints processes that apply in that province, the former to the RCMP and the latter to non-RCMP municipal police forces.

The Commission also held staff workshops, including one hosted by the Prairie Regional Office, and study sessions with ad hoc counsel. Commission members and staff attended the annual conferences of the International Association for Civilian Oversight of Law Enforcement (IACOLE) and the Council of Canadian Administrative Tribunals. They also attended the annual seminar of the RCMP External Review Committee.

These workshops, conferences and seminars serve several functions. They ensure that members conducting Commission hearings across Canada apply consistent standards and are familiar with the issues involved in the public complaints process. The same considerations apply to commission staff in receiving complaints, conducting investigations and preparing reviews. They promote fair and efficient decisions.

## Human Resources

| | 1990-91 | Forecast 1991-92 |
|---|---|---|
| Person-years: | | |
| Controlled by Treasury Board | 26 | 31 |
| Other (full-time members) | 2 | 2 |
| | 28 | 33 |

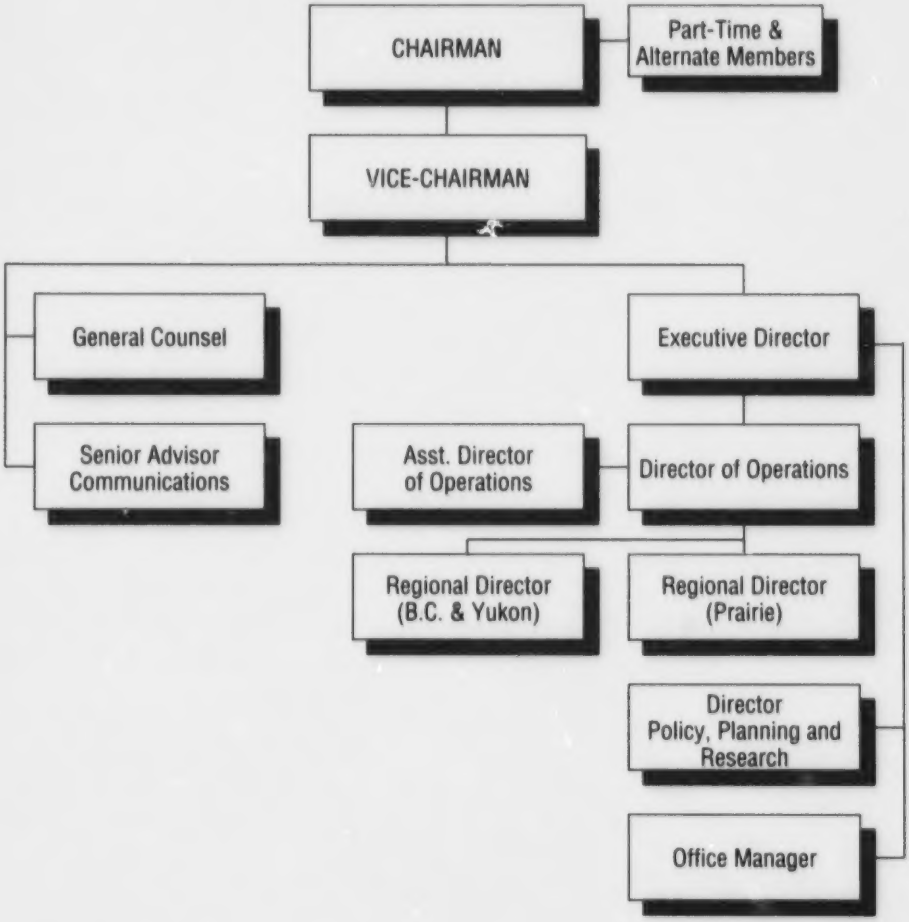
The Commission has been allowed an increase of five person-years, starting April 1, 1991. This should permit the Commission to deliver its programs more effectively.

## Expenditures

Profile of Program Resources

| (thousands of dollars) | 1990-91 | Forecast 1991-92 |
|---|---|---|
| Personnel | | |
| Salaries and wages | 1,506 | 1,571 |
| Other personnel | 233 | 244 |
| | 1,739 | 1,815 |
| Other Operating Expenditures | 2,047 | 2,007 |
| Total Operating | 3,786 | 3,822 |
| Capital | 80 | 80 |
| TOTAL EXPENDITURES | 3,866 | 3,902 |

## COMMISSION ORGANIZATION CHART



## Communications

The Commission has in general implemented its communications plan. The plan includes communications with the public and the Force. Special attention is given to aboriginal people. For several months during the year under review and for several weeks during the 1991-92 fiscal year, the Commission retained a special advisor on aboriginal matters, Mr. Henry Delorme, a former Vice-President of the Federation of Saskatchewan Indian Nations. Mr. Delorme assisted in explaining the Commission's role to aboriginal people. The Commission has also continued to distribute general public information pamphlets about its functions.

## Use of ad hoc counsel

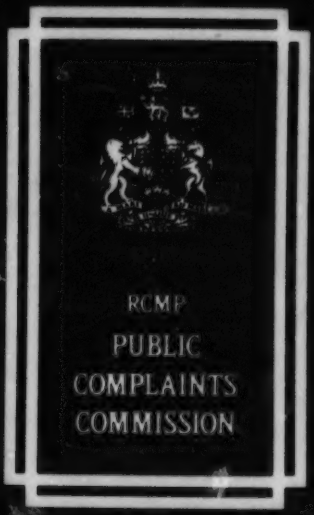
The Commission retains several ad hoc counsel from private practice. Occasionally they give legal advice and represent the Commission in proceedings – for example, the court reference on retrospectivity of the Commission's mandate. The Commission chooses counsel with appropriate experience. They are paid at Department of Justice rates.

The choice of ad hoc counsel does not require approval by the Minister of Justice. Because the Department of Justice gives legal services to the RCMP, it would be inappropriate for the Department to have any role in selecting Commission counsel.

## The future

The Commission hopes for funds to open a regional office in the Atlantic provinces in the 1991-92 fiscal year. This will permit members of the public in Atlantic Canada to make complaints in their region. The Commission will become more accessible to the public, as experience with the British Columbia and Yukon Regional Office and the Prairie/Northwest Territories Regional Office has shown.

The Commission also plans to open small (one or two person) satellite offices in some contract jurisdictions which do not have regional offices. Complaints from Ontario and Quebec will continue to be dealt with directly at the Commission's Head Office in Ottawa.




# COMPLAINTS EXPERIENCE

## PART II

# CHAPTER 3 COMPLAINTS VOLUME, DISTRIBUTION AND TYPE

## Volume and Distribution of Complaints

Part VII of the *RCMP Act* provides for the making and reviewing of complaints concerning the conduct of RCMP members.

During the 1990-91 fiscal year, the RCMP received 2652 complaints. Not all of these complaints were made under Part VII, since some did not relate to the conduct of members. The RCMP is unable to provide precisely the number which are not Part VII complaints, but estimates that it is 7% of the 2652. This means that approximately 2465 complaints were made under Part VII.

Of these 2465 complaints, 857 (35%) were lodged by complainants directly with the Commission.

Complaints lodged directly with the Commission are forwarded to the RCMP for investigation, as required by the Act.

In the fiscal year 1989-90, the RCMP received 2253 complaints under Part VII (see Table D), of which 748 (see Table E) were lodged initially with the Commission. During the first six months of the Commission's operations (beginning September 30, 1988) the RCMP received 1081 complaints, of which 143 were lodged initially with the Commission.

Table A details the categories of conduct giving rise to the complaints received by the Commission.

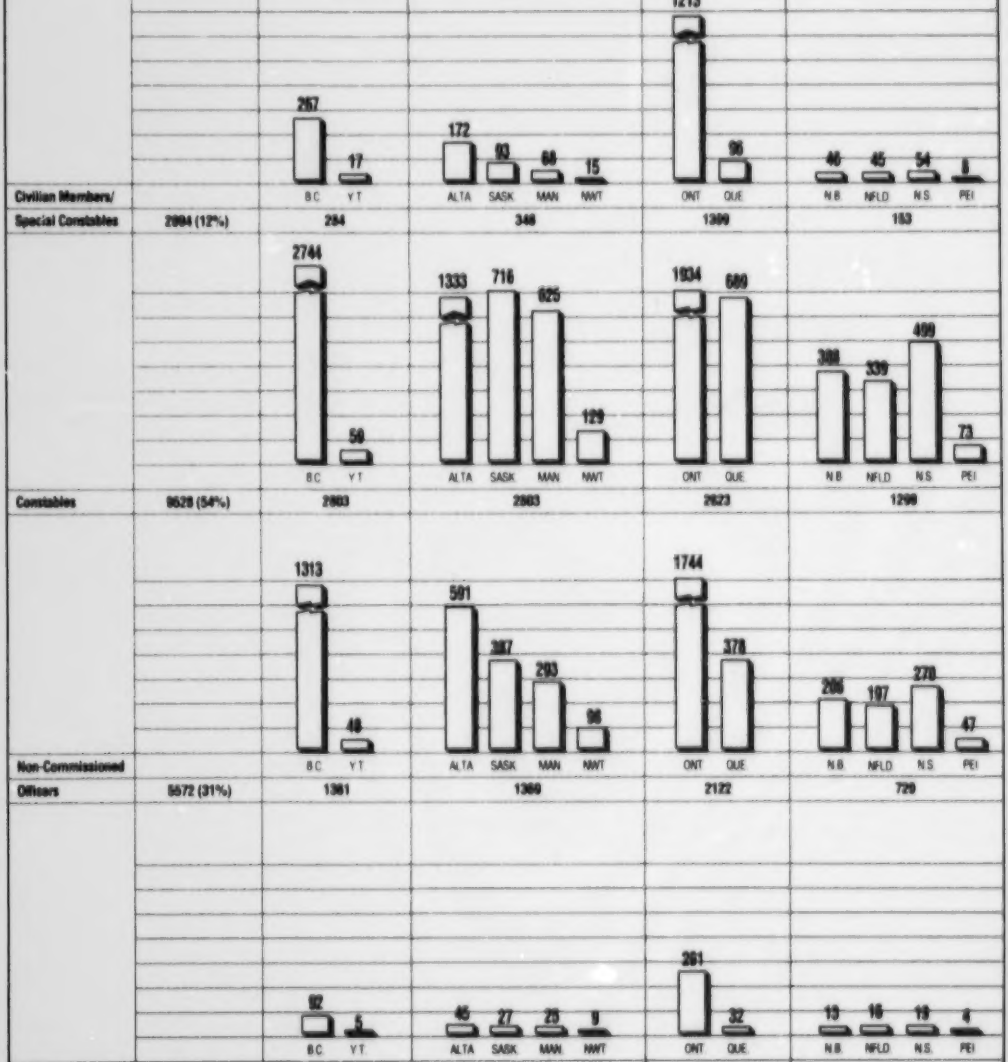
**TABLE A — Categories of Complaints Received by Commission (1990-91)**

| Type of Conduct Alleged | |
|---|---|
| Attitude | 283 |
| Service | 205 |
| Negligence/Incompetence | 128 |
| Use of Force | 111 |
| Policy | 19 |
| Use of firearm | 3 |
| Other | 108 |
| TOTAL | 857 |

In 1989-90, constables were the subject of more than 75% of the complaints against the RCMP received by the Commission. In the 1990-91 fiscal year, constables were the subject of 62% of the complaints received by the Commission (see Table C). The large proportion of complaints against constables is not surprising, since about 54% of RCMP members are constables. Also, constables have the most frequent contact with the public. Table B shows the distribution of RCMP members according to rank.

## TABLE B
### Regional Distribution of RCMP Members According to Rank as of April 25, 1991

| | Total | Pacific Region | Prairie Region | Central Region | Atlantic Region |
|---|---|---|---|---|---|
| Civilian Members/ Special Constables | 2994 (12%) | 284 | 348 | 1399 | 153 |
| Constables | 9528 (54%) | 2803 | 2803 | 2623 | 1299 |
| Non-Commissioned Officers | 5572 (31%) | 1361 | 1360 | 2122 | 729 |
| Officers | 549 (3%) | 97 | 100 | 293 | 52 |
| TOTALS | 17742 | 4545 (26%) | 4629 (26%) | 6347 (36%)* | 2224 (12%) |




* The number of members for Ontario include those at RCMP Headquarters. The two regional divisions operating in Ontario have a total strength of 2030, or 11% of the Force as a whole.

**TABLE C — Distribution of Complaints Received by Commission According to RCMP Member Rank (1990-91)**

| Rank | |
|---|---|
| Civilian Member/Special Constable | 8 (.9%) |
| Constable | 535 (62.4%) |
| NCO (Non-commissioned officer) | 282 (33.0%) |
| Officer | 32 (3.7%) |
| TOTAL | 857 (100%) |

The regional distribution of complaints across Canada has generally remained stable since the Commission began operation. Table D shows the distribution of complaints received by the RCMP over the past two fiscal years. Table E shows the distribution of complaints received by the Commission over the same period.

As in previous years, most complaints received by the Commission came from the four western provinces. This is because 50 per cent of RCMP members are stationed in the west. There has been a noticeable increase since last year in complaints received from British Columbia. This might have stemmed from the opening of a Commission Regional Office there. Also, Commission public hearings in the province generated considerable publicity, and public awareness of the complaints process grew with the distribution of a Commission pamphlet throughout the province.

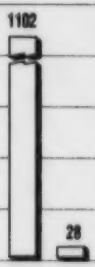
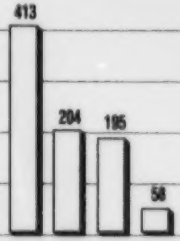
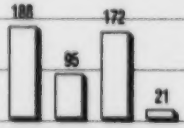
## Counting Complaints

For the Commission's purposes, separate complaints are generally regarded as being made with respect to each Force member and each distinct matter of complaint.

## TABLE D

**Complaints Received by the RCMP, by Region including Complaints Forwarded by Commission (1989-1991)**

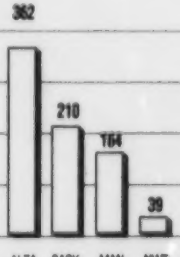
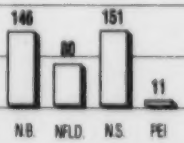
### 1990-91

| Pacific Region | Prairie Region | Central Region | Atlantic Region | Total |
|---|---|---|---|---|
|   |   | |   | |
| 1130 | 870 | 176 | 476 | 2652 |

### Percentage of Total

| | | | | |
|---|---|---|---|---|
| 41% 1% | 16% 8% 7% 2% | 5% 2% | 7% 4% 6% 1% | |
| B.C. Y.T. | ALTA SASK. MAN. NWT | ONT. QUE. | N.B. NFLD. N.S. PEI | |
| 42% | 33% | 7% | 18% | 100% |

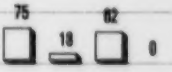
### 1989-90

| Pacific Region | Prairie Region | Central Region | Atlantic Region | Total |
|---|---|---|---|---|
| |   | |   | |
| 990 | 775 | 100 | 388 | 2253 |

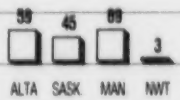
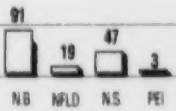
## TABLE E

**Complaints Made Directly to the Commission by Region (1989-91)**

### 1990-91

| Pacific Region | Prairie Region | Central Region | Atlantic Region | Other/ U.S. | Total |
|---|---|---|---|---|---|
| | | |   | | |
| 469 (54.8%) | 188 (22%) | 43 (5%) | 155 (18%) | 2 (0.2%) | 857 (100%) |

### 1989-90

| Pacific Region | Prairie Region | Central Region | Atlantic Region | Other/ U.S. | Total |
|---|---|---|---|---|---|
| |   | |   | | |
| 315 | 176 | 88 | 160 | 9 | 748 |

Suppose, for example, that Constables A and B together arrest a woman on the highway and take her to the detachment. The woman later complains that both constables used excessive force at the time of the arrest and that, an hour later, Constable A was rude to her at the detachment. There would be two complaints against A, and one against B.

Each Force member should be treated separately. A complaint against one may turn out to be justified. Against the other, it may not.

Where allegations are made against one member in respect of a number of very closely related matters that occurred in a very short time frame in a single incident, it may be appropriate to include these matters in a single complaint. Each situation must be examined on its own merits.

**Examples of Complaints**

A woman complained to the Commission that two RCMP members had used excessive force against her. She was eight months pregnant at the time. A neighbour had called the police about the woman's noisy family dispute. RCMP members arrived and asked questions. The complainant became very excited and an altercation followed. The complainant alleged that the members threw her to the floor, handcuffed her, tied her to a stretcher and took her to a local hospital.

The complainant and a companion were involved in a high speed car chase with the RCMP following an attempted break and enter. When their car became disabled after hitting a spiked belt, the complainant tried to run away. He discarded his firearm by throwing it into the air and felt that the Force members saw him do this. The members, however, shot at him twelve times, striking him three times. The complainant alleged unnecessary force was used by the members.

A man complained that two members used excessive force while removing him from the scene of his arrest. He alleged that the members grabbed him, threw him up against a house, handcuffed him, and threw him onto the back seat of their police car. He further alleges that the members slammed the car door on his foot.

A man complained that an RCMP member had used excessive force during the search of his residence. According to the complainant, the RCMP believed he was selling cocaine out of his home. The complainant alleged that during the search of his residence, a member slapped him in the face, choked him and broke a picture frame.

A man complained that while he was sitting in his girlfriend's car in a hotel parking lot, the RCMP pulled him out of the car and arrested him. During the incident, the complainant was bodily searched and his girlfriend was questioned.

A woman complained that she had been physically assaulted by an RCMP member during her arrest. She also complained that she was not told that she was under arrest and that she was not read her rights.

A woman complained that while she was at a bar with a male friend an RCMP member came to their table and told her friend to leave. When her friend asked the officer why, the officer attacked him. The complainant was caught in the middle of the fight and claimed that the member was "out of control" and hit her repeatedly. She complained to the Commission about the alleged assault.

An Indian band council requested a full investigation after an RCMP member fired a shotgun at a young band member running from a vehicle in which he was a passenger. The vehicle had been speeding on the reserve. The band member was hospitalized with gunshot injuries.

A tourist camping in his motor home was awakened by shots from a high-powered rifle. The shooting stopped about ten minutes later. The tourist ran to the local RCMP detachment, which was closed, then telephoned the emergency service of a neighbouring detachment. The tourist was not aware that RCMP members were at the scene until twenty minutes after his call. He later discussed this delay with local RCMP members. He was told that members were in fact at the scene during the shooting. The tourist complained to the Commission that, given the urgency of the situation, with lives at great risk, the members should have made their presence known to him.

A sixteen-year-old youth was a suspect in a residential break-in and theft. His mother complained to the Commission that an RCMP member had infringed her son's rights by taking him to the local RCMP detachment to obtain a written statement from him. No lawyer, parent or other responsible adult was present to advise the youth at the detachment.

A complainant alleged that a special constable of the RCMP misused his authority and influence. The special constable allegedly used his position to lay unfounded charges against the complainant. The complainant and the special constable's sister were undergoing a divorce at the time.

Early one morning, a complainant was informed by the local municipal police that her husband had been killed in a traffic accident. Her father telephoned the RCMP to learn the procedures to follow. The RCMP did not inform him that the victim's name would be released to the media before identification by the next of kin. A few hours before the complainant's husband was identified, a member of the RCMP disclosed his name to the media. The complainant felt this procedure was cruel and inhuman, and that she should have been informed of this procedure.

A resident of a small community reported the theft of his vehicle to his local RCMP detachment. He complained to the

Commission that the member assigned to investigate was negligent in conducting the investigation. The complainant had given the member the names of three suspects, all well known to the detachment. The member indicated that he would take no action since no one in the community would come forward to testify against the suspects.

A complainant's brother was killed by a vehicle on an Indian reserve. The driver was a special constable with the band police force. The complainant alleged that RCMP members showed favouritism to the special constable and investigated the incident inadequately.

A complainant alleged that the RCMP "had it in for him" and harassed him with charges for minor motor vehicle infractions. These charges endangered his livelihood as a used car "middleman" and occasional tow truck operator.

A complainant's dog was left unattended in a locked car on a hot summer evening while the RCMP detained the driver of the car at the detachment. She felt that the members showed indifference or disregard to her dog in the circumstances. She complained that the members placed her dog in a life-threatening situation by failing to provide adequate and proper care for it.

A complainant called his local RCMP detachment to obtain the reasons for a charge against him. The RCMP member who answered the phone told him not to call again and hung up on him. He complained about this treatment.

After receiving a traffic ticket, a complainant contacted the sergeant of the RCMP detachment to receive more information about the infraction. The member refused to provide further information. When the complainant persisted, the member accused her of being rude and ignorant and hung up on her. The member hung up again a few minutes later. She complained that the member did not act in a proper manner about her request for more information.

A complainant contacted the local RCMP detachment after her residence was broken into and vandalized. Further information about a possible suspect was later given to the RCMP. The Force did not question or take a statement from that possible suspect. The complainant alleged that the member did not conduct a thorough investigation of the break-in.

A complainant was charged with theft under $50. The charge was later dismissed and a subsequent appeal by the Crown was disallowed. The complainant believes that he would not have been charged had the member involved interviewed the witnesses suggested by the complainant. He complained that the member failed to conduct a thorough and proper investigation before laying the charge against him.

A provincial department of social services conducted a child abuse and neglect investigation about the alleged maltreatment of the six-year-old daughter of the complainant. The allegations proved unfounded, and the complainant and his wife contacted the RCMP requesting an investigation of the persons who alleged the abuse and neglect. The RCMP turned down their request, informing them that this was a civil matter, and not an offence under the provincial *Child Welfare Act* or the *Criminal Code*.

The complainant wrote to the Deputy Commissioner in command of the RCMP in her province requesting that he reconsider the Force's position not to provide her with copies of photographs taken by the RCMP during their investigation of her daughter's murder. The Force said that it would be inappropriate to release the very graphic photos to her or to anyone else who might want them for a purpose not related to an investigation. The complainant lodged a complaint over the refusal to release the photographs.

During 1988 and 1989, the complainant met with two Prairie RCMP members to discuss criminal activities and misdeeds committed by police officers who were members of the

provincial Integrated Intelligence Unit during the late 1970's and early 1980's. The complainant alleged that the RCMP members failed to properly indicate to him, or correct the misunderstanding that he had, that they were not members of the Internal Investigation team of the RCMP.

During a trial on drug charges in 1980, the presiding magistrate ordered that the complainant's counsel be provided with transcripts or tape recordings of police wiretap evidence. The complainant alleged that, since 1980, various RCMP members had failed to comply with the magistrate's order.

A man complained about how the RCMP handled a search for his niece and her friend, both of whom had drowned in a snowmobile accident. The complainant alleged that the RCMP did not go to the scene of the accident immediately and that it called off the search early.

A man complained that an RCMP member was responsible for damages caused to his timberjack. The timberjack had allegedly been wrongfully seized by the RCMP and then damaged while being towed under RCMP supervision. The complainant argued that the timberjack should have been transported on a float, not towed.

A man driving a car struck a deer. He could not report the accident until about one hour later when he was stopped by the RCMP during a routine road check. He reported the accident to an RCMP member and asked the member to complete a report on the accident. The member refused, saying he saw no evidence of the accident. Consequently, the insurer of the man's automobile would not pay his insurance claim. The man subsequently complained to the Commission that the RCMP member was negligent in not recording the report of the accident.

# CHAPTER 4 COMPLAINTS REFERRED TO THE COMMISSION FOR REVIEW

## The Referral Process and Experience

The Commission's major function is to review complaints referred to it by complainants dissatisfied with how the RCMP has disposed of their complaints. In the fiscal year 1989-90, 97 complaints ("referrals" or "requests for review") were sent to the Commission. In the fiscal year 1990-91, this number increased to 198. The increase is primarily due to the time lag between the making of complaints and the completion of investigation reports by the RCMP. Also, the Commission is becoming better known to the public.

The Commissioner of the RCMP is required to review the interim reports prepared by the Chairman after reviewing a complaint and notify the Chairman of any further action that has been or will be taken with respect to the complaint. Where the Commissioner decides not to act on findings or recommendations set out in the interim report, the Commissioner is required to include in his notice the reasons for not so acting.

The Commission Chairman then prepares a final report, setting out such findings and recommendations as he sees fit. The final report is required to be sent to the complainant, the members of the Force whose conduct is in question, the Commissioner and the Solicitor General of Canada.

The Commissioner is not required to respond to the final report.

This process was outlined in some detail in Chapter 7 of the 1988-89 Annual Report.

*Statutory Process*

All requests for review must be made in writing to the Commission. The relevant complaints must then be reviewed by the Chairman or the Vice-Chairman, who has authority delegated to him for that purpose.

If the Chairman is satisfied with the disposition of the complaint by the RCMP, he sends a final report to that effect to the RCMP Commissioner, the Solicitor General of Canada, the member whose conduct was being complained about and the complainant. If the Chairman is not satisfied with the disposition of the complaint by the RCMP or feels that further inquiry is required, he has several options as set out in the legislation:

- he can send an interim report to the Solicitor General and the RCMP Commissioner setting out his findings and recommendations;
- he can ask the RCMP Commissioner to conduct a further investigation into the complaint;
- he can investigate the complaint further himself; or
- he can institute a hearing to inquire into the complaint.

*Status of Reviews*

During the 1990-91 fiscal year, review reports were completed as follows:

| | |
|---|---|
| Satisfied with RCMP disposition | 86 |
| Not satisfied | |
| (i) interim | 21 |
| (ii) final | 13 |

The status of public interest investigations is discussed in chapter 5, and the status of Commission public hearings instituted after reviews is discussed in chapter 6.

## The Commission's Approach to the Review of Public Complaints

### *Fundamental Purpose of Review*

Part VII of the *RCMP Act* gives a complainant the right to refer a complaint to the Commission for review if not satisfied with how the RCMP disposed of the complaint. The main purpose of a review is to assure a complainant that the Commission has applied its independent judgment to the complaint. Independent review also benefits the Force and its members by increasing public confidence in the appropriate actions of the Force.

Part VII injects some tension into RCMP activities. This tension has two sources. First, the Part VII review process means that the RCMP's disposition of a complaint may be found unsatisfactory. Second, Part VI creates an institution, the Commission, which is obliged by law to pass its own judgment on complaints already disposed of by the Force. This tension is a fact of life.

Reviews carried out to date show that the Commission and the Force have both understood their general obligations under Part VII and tried to carry out their respective responsibilities. Growing pains, however, have been inevitable.

The independence of the Commission is discussed in Chapter 10.

The Commission can assure complainants that it has applied its own judgment to complaints because the Commission is independent. It is independent in law and in fact.

### *A Humane Approach to Complaints*

The Commission attempts to review complaints humanely. It recognizes that complainants seek a sympathetic response to their concerns. The Commission's review process does not,

of course, ignore evidence simply to make complainants happy. The Commission must be equally concerned with Force members about whom complaints have been made.

The review process seldom makes everyone happy. Complainants whose complaints have been rejected by the Commission can be vocal in expressing dissatisfaction with the Commission. In 86 of 120 complaints reviewed to the end of the fiscal year, the Commission was satisfied with how the RCMP disposed of the complaint. That meant that in 86 of 120 complaints, the Commission told a complainant dissatisfied with the Force that the Commission agreed with the Force. Several cases involved serious allegations such as assault, excessive force or unlawful arrest or search. The Commission spent considerable time and effort getting to the root of these complaints.

To be humane, a review process must rely on evidence, yet it must also take into account the concerns of all involved. The Commission must try to understand the complainant's circumstances. By expressing its understanding the Commission can show empathy, whatever findings it makes.

It is a simple fact of life that a Force member, in doing properly what he or she is trained to do, may unintentionally offend, upset or frighten members of the public. The review process gives the Commission a chance to explain to complainants why the conduct of the member is appropriate. At the same time, the Commission can express understanding for the complainant's position.

Commission findings have sometimes been unnecessarily blunt. The Commission has taken steps to soften the tone of its reports without affecting their objectivity.

Using its reports to communicate empathy for the circumstances of a complainant allows the Commission to make members of the Force more sensitive to the concerns of the

public they serve. The strength and courage required of police officers does not preclude compassion. Commission reports often indicate that members involved in an incident have sought to act compassionately. RCMP reports to complainants also increasingly empathize with them, even where the police actions have been justified.

*A Pragmatic Approach to Review*

A Commission review may lead to a Commission investigation, a Commission request for further investigation by the Force or a public hearing. The action taken depends on the nature of the complaint, the material and information relevant to the complaint and the likelihood of further inquiry adding substantially to what is already known about the complaint. The basic issue is whether the Commission has enough information to judge the complaint.

Materials and information often reveal how perceptions of events differ between the Force and the complainant. Such differences do not automatically lead to a further inquiry. The review process is not a trial and the final determination of every fact the parties dispute is not always warranted. The Commission must make a practical judgment about whether further inquiry is warranted.

A review may also lead the Commission to make findings about the complaint and recommendations to the Force about the appropriate disposition of the complaint. Deciding whether to make findings and recommendations also involves the exercise of practical judgment. Findings and recommendations must be appropriate to the circumstances and achieve some useful purpose. The Commission may find that some aspect of the RCMP's disposition of a complaint might have been better handled, but this does not automatically lead to the making of findings and recommendations.

The report resulting from the review allows the Commission to identify for all parties aspects of the complaint which may not have been clear from the Force's letter of disposition. The Commission considers that, even without findings and recommendations, bringing matters into the open can serve a valid purpose. Those involved may learn from experiencing the complaints process. Our reports, we hope, may lead some to a better understanding of the points of view and feelings of others. It is not necessary to make a clear finding that someone did something wrong. Besides, it is not always possible to conclude categorically who acted properly or improperly.

The Commission may determine that findings and recommendations or further inquiry are not warranted. If so, the *RCMP Act* requires that a report be made expressing satisfaction with the Force's disposition of the complaint. It must be understood, however, that such an expression does not necessarily mean that the Commission agrees with the Force about every aspect of the complaint.

Not infrequently, complaints become "bigger" the longer they remain unresolved. The Commission's objective is to get to the root of the complaint. Once the root issue has been satisfactorily exposed, the related grievances can generally be resolved.

### *Appreciation for Exemplary Conduct and Respect for Judgment and Discretion*

Complainants are sometimes difficult by nature or behave uncharacteristically badly in the incidents giving rise to complaints. Commission reports confirm that RCMP members have seldom failed to act with professional restraint when dealing with extremely difficult, unreasonable or outright abusive people. The Commission's review process gives it the chance to mention exemplary conduct.

A complainant may sometimes suggest that a Force member exercised judgment and discretion improperly. Such a complaint raises a question: By what standard is a member's use of judgment or discretion to be measured?

Commission reports show an appreciation that the exercise of judgment, by its very nature, can lead to honest disagreements among reasonable people. The Commission focusses on whether the exercise of judgment or discretion is arbitrary or unreasonable in all the circumstances. It also looks at whether any improper factors or influences affected its exercise. Unless it finds unreasonableness or impropriety, the Commission would normally accept the judgment or discretion of Force members.

*Conduct Demonstrating a Need for Improvement in Force Administration or Policies*

A complainant initiates the Part VII process. Part VII is silent on whether findings and recommendations about a complaint must be limited to resolving the specific subject-matter of the complaint. Commission reports reflect the position that findings and recommendations can go beyond the subject-matter of the complaint. If a specific complaint about conduct signals an area of Force administration or policy that is deficient, the Commission should make findings and recommendations aimed at remedying that deficiency.

The Force, however, views the making of such findings and recommendations as an intrusion into its internal management. In contrast, the Commission maintains that the *RCMP Act* requires findings and recommendations to be made "with respect to" a complaint. It views recommendations about general Force policy as being "with respect to" a complaint when the complaint identifies a problem which might be resolved by changes in general Force policy and administration.

Early Commission reviews of several complaints under the Part VII process showed that Force members initially did not fully understand Part VII. The Commission's review of several complaints also uncovered a lack of awareness in the Force of the need to conduct objective and unbiased complaints investigations under Part VII. The Commission recommended that the Force review its Part VII policies and practices to ensure a uniformly high professional standard in investigating complaints.

In one complaint, a member used information from Force files for a civil action in which the member was involved. The Commission observed that the proper control of access to information in police files is a matter of great public concern. The public must be confident that information in police files is accessible and used only for matters that properly concern the police. The Commission recommended that the Force ensure that there is no confusion as to the restrictions on access to Force files and the principles governing access.

The Commission also made recommendations about persistent complainants. It asked the RCMP to develop policies and practices to help in handling persistent complainants more effectively.

In another case, it appeared that the Force member who was the subject of the complaint and those involved in attempting to resolve it did not fully understand the role of defence counsel in a criminal case. Nor were they fully aware of the proper avenues for expressing concerns about conduct by defence or Crown counsel. This lack of understanding had contributed to the complaint. The Commission recommended that the Force improve its training and education. Inadequate tracking of cases before the courts also had contributed to the complaint. The Commission recommended that the RCMP review its methods of tracking cases to avoid missing trial dates.

On another occasion, a lack of understanding about the respective responsibilities of a municipal police force and the RCMP contributed to the complaint. The Commission recommended that steps be taken to improve understanding.

One complaint involved several charges that had been laid. The charges were not prosecuted, but the accused was not told this before the court attendance. The Commission recommended that a policy be developed with the Crown Attorney's office about notifying alleged offenders when the Force decides not to prosecute.

The Commission has noted that in some cases the content and tone of the Force's report to the complainant did not help resolve the complaint. The Commission recommended that the Force review how it writes its reports.

The Commission has also found little guidance in RCMP manuals about the use of police service dogs. It recommended that the Force fully document its policies. In addition, detachment policies on the treatment of prisoners were also not documented. The Commission recommended that these policies be documented at the divisional level.

The Commission's review of some complaints also suggested that there may have been retaliation following the making of the complaints. The Commission recommended that the Force impress on all members that retaliation in response to a complaint is not appropriate.

The Commission noted in one case that the reduced level of training given Special Constables may have contributed to the incident that gave rise to a complaint. The Commission recommended a review of the training of Special Constables. The Commission also found an indication that the Force's investigator, perhaps unintentionally, had questioned witnesses in such a way or made comments that could discourage the exercise of rights under Part VII of the *RCMP Act*. The Commission

recommended that the Force communicate to investigators the need to avoid actions which could "chill" the exercise of the public's rights under Part VII.

*Procedural Issues*

Part VII sets out procedures which must be followed in disposing of a complaint. These differ from the procedures used by the Force before Part VII came into effect. The Commission has made a practice in its reports of identifying procedural errors in the Force's handling of a complaint. Identifying these errors reinforces the considerable efforts taken by the Force to educate members about Part VII requirements.

In many cases, minor procedural deficiencies do not prevent the Commission from determining that it is satisfied with the Force's disposition of the complaint. In such cases, the Commission identifies the minor procedural deficiencies but states that they do not affect the outcome of the complaint.

Other times, however, the deficiencies in the process adopted by the Force do affect the outcome of the complaint. This is particularly so where the deficiencies affect the fairness and completeness of the RCMP investigation of a complaint. In some cases, a complaint has been investigated by a member who has a close supervisory relationship with the member who is the subject of the complaint. In others, the investigator may also have had some involvement with the activities giving rise to the complaint.

The Commission has commented on the lack of objectivity of some investigations. For example, important witnesses may not have been interviewed. The Commission views the fair and complete investigation of complaints by the Force as integral to the Part VII process. The Commission has been quick to point out investigative deficiencies in its reports. Its judgment about what constitutes a fair and complete investigation is, however, tempered by the nature of the complaint. The

Commission tends to be more critical of investigative failings when complaints involve allegations of misconduct that affect the liberty and security of the person.

Under subsection 45.36(5) of the *RCMP Act*, the RCMP may refuse to investigate or it may terminate its investigation if the complaint is trivial, frivolous, vexatious, or made in bad faith. The Commission has given guidance to the Force on applying this provision. A complaint is trivial when, on its face, it is of no consequence. A complaint is frivolous when, on its face, it is devoid of substance.

A complaint is vexatious when it involves a repetition of unsubstantiated complaints from the same person. The common theme may arise from the similarity of various complaints, even though the incidents complained of may themselves be different. For example, persons may complain at different times that their house, car or office is being "bugged" or that their conversations in the park are being monitored. The common theme is that conversations are being intercepted; the particular circumstances of each complaint may differ. Similarly, a common theme may be found when several different complaints arise from the same incident. For example, a person dissatisfied that his complaint about an incident has been found to be unsubstantiated may over time bring additional complaints arising from the same incident.

A complaint is made in bad faith when it is made dishonestly for an improper purpose. Bad faith normally requires two elements: the desire to achieve an improper purpose and an act of an improper nature furthering the improper purpose. A mere dislike of the Force and the hope that a valid complaint will cause a member of the Force some dismay does not constitute bad faith. However, a potential complainant who also attempts to threaten a member with the possibility of a complaint is acting improperly in furtherance of an improper objective.

Only in the clearest cases should the Force refuse to investigate a complaint or terminate the investigation on the grounds that it is trivial, frivolous, vexatious, or made in bad faith. If the Force relies on this provision, the complainant has a right to have the Commission review the complaint. The Force must therefore be prepared to justify its decision.

The Commission itself has no express jurisdiction to reject a complaint on the above-mentioned grounds at the time when the complaint is initially made.

### The RCMP Commissioner's Response to Commission Findings and Recommendations

When the Commission issues an interim report with findings and recommendations, the *RCMP Act* requires the Commissioner to review the complaint in light of the findings and recommendations. The Commissioner must then notify the Minister and the Chairman of any further action that has been or will be taken with respect to the complaint. If the Commissioner decides not to take action on any findings or recommendations, the Commissioner must give reasons. The Chairman then prepares a final report setting out such findings and recommendations about the complaint as the Chairman sees fit.

How the Commissioner responds to findings and recommendations depends on whether the Commissioner thinks they relate specifically to the conduct giving rise to the complaint or whether they simply touch on Force policy and administration. As discussed above, the Commissioner is consistently protective of his management prerogatives. However, when this Commission finds inappropriate conduct by a member, he responds with equal consistency. It must be appreciated that in such cases the complaint has come to the Commission because the complainant is dissatisfied with the RCMP's disposition of the complaint. Yet, after a review by the Commission, the Force now generally accepts findings that inappropriate

conduct has occurred. This demonstrates that the review process does work. It also demonstrates the integrity of the Force and its commitment to the public complaints process.

**Cases of Interest**

*Negligence (conduct of a criminal investigation)*

The complaint arose from an inquiry into a possible violation of the *Securities Act* and fraudulent share sales. The complaint concerned the conduct of the inquiry. It also alleged that the original complaint had been investigated by the member's immediate supervisor. The core of the complaint was that the member had disseminated misleading information and that the member's supervisor had consented to this. The member declined to provide a statement to his supervisor. The supervisor also did not interview all those who might have provided relevant information.

The Chairman concluded that he did not have sufficient information to complete the review and that further inquiries were warranted. After a Commission investigation, the Chairman found that the member's conduct in investigating the complainant's affairs had been proper. The report noted that investigative procedures involved judgment. The Chairman was not prepared to criticize the exercise of judgment in the conduct of the criminal investigation. Since there was no impropriety on the member's part, there was no impropriety by the supervisor in supervising the member.

Even so, the Chairman found that the member's immediate supervisor should not have investigated the complaint. This conclusion was reinforced by the fact that the complaint included criticism of the supervisor's conduct in supervising the member. The Chairman also found that the member should not have been allowed to decide whether to give a statement. The Chairman also noted various deficiencies in procedure.

The Chairman recommended that the RCMP acknowledge to the complainant that his complaint should have been investigated by a member other than the supervisor. He made three additional recommendations:

- that the Force review its policy on assigning members to investigate complaints;
- that the Force develop an appropriate policy to require members whose conduct is under investigation under Part VII to provide statements; and
- that the Force generally review its rules, policies and procedures about Part VII of the *RCMP Act*.

The Commissioner agreed that the member acted properly. The Commissioner also accepted that the supervisor should not have investigated the complaint. A written apology was to be sent to the complainant with the Commission's observation that this oversight did not affect the outcome of the complaint. The Commissioner stated that the Force would take under advisement other recommendations not specifically related to resolving the complaint.

In his final report, the Chairman expressed satisfaction that the Commissioner had responded positively to the findings and recommendations related specifically to the complaint. He was therefore satisfied with the proposed disposition of the complaint.

However, the Chairman differed with the Commissioner about the other findings and recommendations of the interim report. The Chairman argued that these findings and recommendations were made "with respect to" the complaint; the Commissioner's notice did not adequately respond to them. The Chairman therefore repeated in the final report the general recommendations contained in the interim report. He recommended that the Commissioner inform the Chairman and the Solicitor General of the RCMP's response to those recommendations and why it took no action on them.

*Use of Force*

The complaint arose from a confrontation with a member about the conduct of a search and rescue operation under difficult conditions. The complainant alleged that the member had assaulted him.

The Force investigated. It wrote to the complainant advising that his complaint was "substantiated" and that "internal measures have been taken to remedy the situation".

The member under investigation had declined to provide a statement to the Force investigator. The Chairman's interim report stated that members should not have the option to decline to provide a statement.

The interim report found that, since the Force had found the complaint to be substantiated, the Force should have apologized for the member's actions. In addition, the Force should have asked the member to apologize. The Force should have explained to the complainant why criminal charges were not laid against the member (the federal Department of Justice had advised that charges were not appropriate) and what action it took in response to the member's conduct. The RCMP's letter to the complainant could have referred to this advice and further told him that he had the right to prosecute if he wished. The interim report found the Force's letter to the complainant to be generally uninformative.

It appeared from the Commission's review that the Force did not clearly distinguish between a criminal investigation, a disciplinary investigation and an investigation of a complaint under Part VII. The interim report recommended that the Force review and improve its policies and procedures about the relationship and coordination of criminal, disciplinary, and Part VII investigations.

The Commissioner's notice advised that the Force would send a written apology to the complainant. The member would be encouraged to make a personal apology, although the decision would be left to the member. The Commissioner's notice advised that the complainant would be contacted and the criminal process fully explained to him, including the option of prosecuting privately.

The Commissioner stated that the current Force practice of not revealing the specific details of the disciplinary action against members would continue. That practice was based on advice that the Force would violate the *Privacy Act* by disclosing the discipline. The Commissioner also advised that the findings and recommendations about the coordination of investigations did not specifically relate to the resolution of the complaint. They would be referred to the appropriate sections of the Force for consideration.

The Chairman's final report expressed satisfaction that the Commissioner had responded positively to his findings and recommendations related specifically to the circumstances giving rise to the complaint. The Chairman acknowledged that the Force had obtained legal advice about the application of the *Privacy Act* to the disclosure of discipline. The Chairman felt that disclosure of this type of information was required by section 45.4 of the *RCMP Act*. Accordingly, disclosure would be authorized under the *Privacy Act*. The Chairman concluded that until the matter was clarified by a judicial ruling or legislative amendment, the Commissioner and the Commission must agree to disagree.

*Attitude (abuse of authority)*

This complaint arose from a motor vehicle accident between the complainant and a Force member. The member was driving his own car while off-duty. The accident led to proceedings in small claims court.

The RCMP investigation produced statements from witnesses to the accident. Those statements were placed in RCMP files. The member had access to the file. He took copies of the statements for use in the small claims court proceedings. The complainant argued that the member had access to the statements but the complainant did not. As a result, the complainant felt that the member had an unfair advantage.

The Vice-Chairman's interim report stated that the member should not have had greater the access to the file on the accident than would be available to the public. He recommended that the complainant be so advised. The interim report noted that the control of access to police files was of great public concern; the public must have confidence that information in police files is accessible and used only for matters that properly concern the police.

The interim report noted that the Force had taken steps at the local level to improve its record-keeping. It recommended that the complainant be advised of the specific improvements. The report also recommended that steps be taken across the Force to prevent confusion about restrictions on access to files and the principles which govern such access.

The Commissioner responded that, even though the member was off-duty when the accident occurred, the member was performing a police function in obtaining access to the files and thus became subject to the public complaints process. The Commissioner agreed that the complaint was well-founded and accepted all the Vice-Chairman's recommendations, including that dealing with Force policies on access to RCMP files. The Commissioner felt that all recommendations were "directly" related to the complaint itself.

The Vice-Chairman's final report expressed satisfaction that the Commissioner had responded in an entirely positive manner to the interim findings and recommendations. It concluded that the RCMP's disposition of the complaints was now satisfactory.

*Attitude (offensive behaviour)*

The complainant was stopped for a routine check of his driving papers. He expressed displeasure at being stopped. The member attempted to explain the purpose of the check and the importance of routine checks for police work. In the course of impressing this point, the member touched the complainant on the shoulder with his finger at least once and possibly twice.

The Vice-Chairman's interim report found that the complainant was entitled to feel that the police should not waste their time on routine matters, but that routine checks formed an important part of policing. The interim report accepted the member's statement that he touched the complainant on the shoulder to emphasize the explanation he was offering to the complainant.

The report found that while touching a person on the shoulder during an animated discussion may be quite common, it was not an appropriate action by a peace officer making inquiries of a citizen. In the circumstances, it only contributed to the complainant's sense of offence. The touching was minor, however.

The interim report recommended that the Force advise the complainant that the member, although not intending to make an offensive gesture, should not have touched the complainant on the shoulder and that the Force regretted any offence this may have caused. It also recommended that the member be encouraged to express his regrets to the complainant.

The Commissioner agreed that the member was justified in stopping the complainant. The Commissioner also agreed that the member should not have touched the complainant on the shoulder. The Force expressed its regrets to the complainant. The Commissioner also advised that the member would be encouraged to express his regrets.

The Vice-Chairman's final report expressed satisfaction with the Commissioner's response to the interim findings and recommendations. The report concluded that the disposition of the complaint was now satisfactory.

*Negligence (goods destroyed as a result of search and seizure)*

The complainant's house had been searched under the *Customs Act*. Moose meat found in a freezer was seized under the *Wildlife Act*.

The Vice-Chairman's interim report found procedural deficiencies in the provision of reports required by Part VII on the status of investigations. In addition, the member investigating the complaint had had some involvement with the matter giving rise to the complaint. The interim report found that this member should not have been asked to investigate.

The interim report expressed satisfaction with the RCMP's disposition of certain aspects of the complaint, including the initial seizure of the moose meat. The interim report concluded, however, that the Force should not have retained the meat. The initial seizure was justified at the time of the search because of the complainant's failure to prove that possession of the meat was lawful.

The detachment received proof of lawful possession a few hours later in the form of five notes produced by the complainant. The detachment also had reliable information that more than one animal may have been the source of the meat.

The members attempted, but failed, to establish that the notes were false. Instead, they received written statements from the five people who had given notes to the complainant confirming their validity. The members sent the meat for laboratory analysis but, unfortunately, did not send an appropriate sample. The expert opinion, based on the sample provided, was that

only one animal had been the source of the meat. At trial, this expert was able by visual inspection to determine that the meat came from several animals. The case against the complainant collapsed and an acquittal followed.

The prosecutor did not introduce evidence regarding the notes at the trial. This evidence only came out on cross-examination by the complainant, who was not represented by counsel.

The interim report recommended compensation of $750 – the cost of purchasing meat to replace the 250 pounds of moose meat which had by then deteriorated. It also expressed concern that the prosecution had withheld important information from the court. The interim report recommended that the Commissioner review the circumstances of the prosecution and inform the detachment that the proper investigation and the prosecution of crime require giving all relevant information to the prosecutor. Failing to do so would not be tolerated.

The Commissioner responded to the findings about the failure to follow Part VII procedures and to conduct an unbiased investigation. He had directed that the necessary steps be taken to review current policies on these matters. The Commissioner also advised that he was prepared, in the interest of fairness, to recommend an *ex gratia* payment to the complainant. The specific amount of the payment was to be determined by the RCMP's chief financial officer based on the fair market value of the moose meat. The Commission has since been advised that the Force has fixed fair market value at $750. The Commissioner also stated that he was instructing the commanding officer of "B" Division to determine if proper and fair investigative procedures were followed. The Commissioner also reported that the prosecutor had been made aware of all relevant evidence, including the notes produced by the complainant. The prosecutor had decided not to enter the notes as part of the Crown's case.

A final report is pending.

*Service (adequacy of criminal investigation)*

A complainant argued that criminal charges should have been laid against a group of youths involved in an incident and that the investigation had been inadequate. The complainant also complained that he was not contacted by the Force during its investigation of his complaint.

The Commission found no fault in how the Force conducted the criminal investigation. The review concluded that the complainant disagreed with the judgment of the Force as to the appropriate charges; the nature of judgment means that different people may handle a case differently. This does not mean that one person is clearly right and the other clearly wrong. The Force was given a discretion in how it investigated the case and what charges it laid. The review noted that the Force used professional judgment in exercising that discretion.

Nothing in the facts established fault or negligence in the RCMP's actions. The complainant had made his views known to the Force on several occasions. This information was on file. The review concluded that it was therefore not necessary for the Force to interview the complainant further about his complaint.

*Attitude (offensive behaviour)*

The complainant was stopped for speeding. A search for outstanding warrants showed one requiring an immediate payment of $150 or eight days in jail. The complainant refused to pay and was asked to follow the member to the detachment. The member had concerns about the complainant's mental state and, while proceeding to the detachment with the complainant following in his own vehicle and thus out of earshot, radioed for backup at the detachment. The complainant complained that various aspects of his being stopped for speeding, his arrest, and his detention were improper.

The Vice-Chairman's interim report concluded that there had been no injustice. The report noted that by permitting the complainant to drive his vehicle to the detachment, the member did the complainant a considerable kindness. The member was commended for the reasonable exercise of discretion and his fundamentally humane attitude to the public.

The report also noted the unreasonable attitude of the complainant. The complainant's various allegations against the member, including dishonesty, were highly provocative. It commended the member and other members of the detachment for their restraint in the face of the complainant's provocative remarks. The member was observed to be an entirely honest and professional police officer.

The interim report found it entirely proper that the member should call his detachment about the possible mental instability of the complainant. However, the member twice suggested to the complainant that the complainant was mentally unbalanced. While the complainant was acting unreasonably in refusing to pay the fine and the member may simply have intended to indicate this to the complainant, it was not necessary for the member to make this suggestion to the complainant. The interim report noted, however, that this was a minor matter when viewed in the total context of the complaints, which included persistent allegations of dishonesty. The interim report recommended that this finding be brought to the member's attention. No other recommendations were considered necessary.

The Commissioner has accepted this recommendation and a final report is pending.

*Attitude (harassment)*

In another case, the complainant alleged that a member threatened and harassed her. RCMP members had come to

her residence during an investigation of driving offences by a motorcyclist. They seized the motorcycle of the complainant's son, and a confrontation followed.

The Commission's review concluded that the complainant did indicate that she should or would set a dog to attack one member. The member and the complainant differed somewhat about what was said and where. Still, the evidence was clear that the complainant was strongly warned not to set the dog on the member. When this exchange took place, the complainant and her son were severely verbally abusing other members of the Force. The Commission concluded that, given the abuse the members faced, they showed considerable restraint.

*Service*

The complainant's father had stored several firearms in her cottage. The father passed away. The complainant was concerned about the presence of the firearms. Some were stored loaded, and she sought police assistance in removing them. The complainant spoke to the detachment commander in her area. He refused to help and referred her to her city police.

The complainant later learned that some firearms, including restricted weapons, were missing from the cottage. Again, the detachment commander refused to act on the complainant's report and referred her to the city police. The complaint alleged a failure of the detachment commander to act on her requests. It also alleged that the complainant was treated in an arrogant and humiliating manner.

The Commission's interim report concluded that the complainant's report about the firearms was a legitimate police matter. Subsection 86(2) of the *Criminal Code* made it an offence for a person to store a firearm or ammunition in a careless manner or without reasonable precautions for the safety of other persons. The detachment commander failed to recognize that there was a legitimate police interest in the

proper storage of the weapons and that it was appropriate for the police to act. The interim report recommended that the Force express its regret to the complainant for this error.

The report also concluded that, while the detachment commander did not intend to cause offence, his firm refusal to act when police assistance should have been provided did cause offence. It was recommended that the Force apologize to the complainant. Further, the detachment commander should explain to the complainant that he erred in not viewing the matter as a police matter and, even though he meant no offence, he should apologize.

The interim report found confusion between the public and the Force and between the city police and the Force about responsibility for receiving occurrence reports from the public. The interim report recommended that the Force take steps to improve understanding between the two police forces about their respective responsibilities.

The Commissioner has accepted the interim findings and recommendations. An apology has been given to the complainant and steps have been taken to ensure that there is no misunderstanding about the respective responsibilities of the RCMP detachment and the city police. The Commissioner has advised that the results of the action to be taken will be provided to the Commission.

A final report is pending.

*Attitude (bias)*

A Force member charged the complainant with speeding. The complainant pleaded not guilty, but was convicted at trial. The complainant alleged that the member lied at the trial.

The Commission reviewed the full trial transcript. The review did not support the complainant's allegation. The interim report noted that the Force had investigated the complaint fairly and thoroughly. Indeed, it had been more than fair in light of the discrepancies between what the complainant said at his trial and what he said in his complaint.

The Commission stated that it was sensitive to the possibility of injustice and was prepared to look objectively at circumstances giving rise to a conviction. In this case, however, the Force investigator had examined all the facts objectively. The evidence supported the investigator's conclusion. The Vice-Chairman was not prepared to conclude that there was any injustice. That position was reinforced by the fairness of the trial proceedings and the confirmation of the conviction by the appeal court.

*Service (failure to enforce provincial legislation)*

The complainant was dissatisfied with the response of the Force to his allegations about illegal activities during the construction of a sports facility. The allegations included fraudulent use of taxes in the construction of the sports facility, the illegal construction of the facility, and the facility's failure to comply with various provincial statutes and regulations.

In his interim report, the Vice-Chairman noted that all the allegations raised by the complainant related to the interpretation and application of provincial law. The complaint did not disclose any criminal activity. If the complainant believed that the sports facility violated provincial laws, it was open to him as a ratepayer to have the matter heard by a civil court. Simply because ratepayers and a municipal or school authority disagreed on the application and interpretation of the law did not mean that a crime had been committed. The civil courts were the appropriate forum to resolve the disagreement.

*Other (disclosure of discipline)*

A Force member shot the complainant's dog. The Force responded in a way that satisfied the complainant, extending an apology and giving compensation. The Force also advised that it had imposed corrective action on the member. The nature of the corrective action was not disclosed. The complainant was satisfied with the disposition of the complaint except for the non-disclosure of the corrective action.

The Force has received legal advice that the *Privacy Act* does not permit the disclosure of such information. The Vice-Chairman's interim report stated the Commission's view that the *RCMP Act* requires the Force to report to a complainant the action that has been or will be taken in response to the complaint. If the action takes the form of discipline, the Commission maintains that the Force must disclose the nature of the discipline. This provision of the *RCMP Act* constitutes expressed statutory authority authorizing disclosure of the discipline. The disclosure is thus permitted as an exception to the general prohibitions on disclosure contained in section 8 of the *Privacy Act*. The interim report recommended disclosure.

The Commission is awaiting the Commissioner's notice.

*Incompetence*

The complainant passed through a toll booth without paying. The attendant called the police. An RCMP member later saw the complainant's vehicle and stopped it. The member was prepared to release the complainant on a "promise to appear" in court, but the complainant said he had no intention of appearing. The member told the complainant that he would then have to arrest him. The complainant resisted and the member used force to make the arrest.

The Vice-Chairman's interim report observed that failing to pay a toll was a summary conviction offence. The provincial law in question incorporated federal *Criminal Code* summary conviction procedures. Under those procedures, only a peace officer who observes a person committing an offence can arrest the person. Here the member did not observe the commission of the offence. Therefore, the member had no authority to arrest.

The interim report recommended that the procedures to be followed for such offences be reviewed with the member. As well, the Force should review the instructions given generally to members to ensure that they are clear and accurate. The report recommended that the Force apologize to the complainant and review his injuries and the upset caused to his wife, who witnessed the incident. The Force should consider the appropriateness of a voluntary payment to compensate for the arrest, the injuries, and the upset caused to the complainant's wife.

The complainant had also been charged with resisting arrest. Since the arrest was not lawful, no charge for resisting arrest should have been made. The complainant had not been represented by counsel at his trial and had pleaded guilty. The interim report recommended that the Force advise the complainant how to request a pardon.

The Commission is awaiting the Commissioner's notice.

*Attitude (bias)*

The complainants were tow-truck operators. They complained that they had not been permitted to bid on an RCMP towing contract. There had been a long history of disputes about towing in the complainants' region.

The Vice-Chairman's interim report found that the Force member involved in the dispute was motivated entirely by a desire

for greater economy in the Force. His actions were honourable and professional. There was no "sweetheart deal" with the tow-truck operator who received the contract.

However, the process used to award the work failed to comply with the Force Administration Manual. The disputed services had not been opened to competition. The report recommended that the disputed towing services be opened to competition according to the Administration Manual. This would permit the complainants and other qualified suppliers of towing services to decide if they wished to compete for the business.

The Commissioner accepted the findings and recommendations of the interim report. The Vice-Chairman's final report expressed satisfaction with the Commissioner's response and concluded that the disposition of the complaint was now satisfactory.

# CHAPTER 5 PUBLIC INTEREST INVESTIGATIONS

## The Process at Work

Under Part VII the Commission Chairman may investigate, or institute a hearing to inquire into, a complaint. The Chairman may exercise this power whether or not the Force has investigated, reported on or otherwise dealt with the complaint.

If the Chairman decides that it is in the public interest that a complaint should be investigated or that a hearing should be instituted, the Force may suspend its investigation of the complaint under Part VII.

On several occasions where the Commission Chairman has commenced a public interest investigation, that investigation has yielded results suggesting to the Chairman that a hearing would be warranted. In those cases, the Chairman has instituted a hearing. This two-phase procedure has two advantages. An investigation can determine that a hearing, with its attendant costs, which may have initially appeared to be in the public interest, would not be necessary. Also, the investigation can serve as preparation for a hearing, in those instances where a hearing is instituted.

Whether or not he can start such an investigation and later institute a hearing on the same complaint is now the subject of litigation. It is a matter of statutory interpretation.

Public interest hearings are dealt with in the following chapter.

In the 1990-91 fiscal year the Commission Chairman commenced three investigations in the public interest. Three investigations that had been started prior to the 1990-91 fiscal year remained ongoing. The status of these six investigations is outlined below.

## Investigations Commenced in 1990-91

*A Gulf War Complaint*

In February the Commission received a complaint from a Canadian woman of Arab descent, alleging that she had been harassed by two members of the RCMP who had visited her at her apartment in Toronto.

She claimed that one of the officers informed her "there was reason to believe that she or members of her family might be a risk to the security of Canada in the context of the Gulf War".

The complainant requested an investigation "into the distinct possibility that she was 'targeted' either solely or in part because she is of Arab descent".

She also claimed that the RCMP's action may have been triggered by the fact that she "in a completely lawful manner and in a manner protected by the Charter of Rights, dissented from the Canadian Government's policy with respect to the 'War in the Gulf'".

In addition, she complained that two members of the RCMP "circumvented the security of her apartment building in order to place themselves at her door when they should have remained in the lobby and requested her permission to enter beyond the lobby". Her complaints were also about remarks allegedly made to her by the RCMP members and that their visit amounted to an unlawful search. She said that the Force members indicated to her that "they were looking for grenades and posters of Saddam Hussein".

The Commission Chairman concluded it was in the public interest for the Commission to investigate these complaints because:

1. The complaints raised questions of:

   a) Possible violation of the complainant's rights to equal protection and equal benefit of the law and to not be discriminated against on the basis of her ethnic origin;

   b) Possible violation of her right to lawfully dissent from government policy and her right to freedom of expression, freedom of assembly, and her right to privacy as protected by the guarantee to be free from unreasonable search.

2. In light of recent media reports concerning RCMP and CSIS interviews of Canadians of Arab descent, and particularly in light of recent media reports concerning the complaints, the subject-matter of the complaints was well known to the public and it could be said that there was an already established public interest in an examination of the allegations contained in the complaints.

Accordingly, a public interest investigation was commenced on February 17. The investigation is continuing.

*Budget Leak*

In July 1990, Provincial Court Judge James Fontana had stayed charges against Ottawa television reporter Doug Small and two others, on the ground of abuse of process. In reaching his decision, the judge had noted:

> The zeal of superior law enforcement police officers, in pushing ahead with the laying of charges, these charges, despite both the state of the evidence and the law, which would indicate otherwise, suggests an objective unfairness and vexatiousness, particularly with regard to the accused Douglas Small, which is indeed inappropriate to criminal proceedings.

Complaints were received in August 1990 concerning the conduct of the RCMP Commissioner and Deputy Commissioner Henry Jensen in the investigation and laying of charges in the budget leak case. The complainant was not directly affected by the subject-matter of the complaints, but made the complaints as a concerned citizen, as he was entitled to do under Part VII of the *RCMP Act*.

The complaint concerning the Commissioner stated:

> In May, 1989, Mr. Inkster permitted subordinate officers of the Force to charge Small although he knew (or should have known) that no crime had been committed. He knew this because Staff Sgt. Richard Jordan and later Inspector Jean-Pierre Witty, both of the R.C.M.P., told him that there was no basis for the charges. Judge Fontana's decision in July, 1990, supported their action and the judge called the laying of charges vexatious and an abuse of due process.
>
> As a result of these charges, all three men were subjected unnecessarily, without reasonable and probable cause, to embarrassment, inconvenience and great expense. Because of Mr. Inkster's improper conduct, prudent Canadians may (and will) say to themselves: "There but for the grace of God, go I." No law-abiding citizen of Canada ought to be subject to this form of harassment.

The complaint concerning Deputy Commissioner Jensen stated:

> In May of 1989, Henry Jensen, Deputy Commissioner in charge of Operations, RCMP, Ottawa, permitted subordinate officers of the Force to charge Mr. Douglas Small, and two other

> men with a criminal offence, although he knew or ought to have known that no crime had been committed.
>
> Mr. Jensen knew or ought to have known that no crime had been committed because Staff Sergeant Rick Jordan and later Inspector Jean-Pierre Witty, both of the RCMP, told him that there was no basis for the charges. Eventually, His Honour Judge James A. Fontana described the laying of the charges as vexatious and an abuse of due process.
>
> Given these circumstances, Deputy Commissioner Henry Jensen's conduct was improper.

Mr. Jensen retired from the RCMP in December 1989, and is no longer a member of the Force.

The Commission Chairman concluded it was in the public interest to investigate these complaints for the following reasons:

1. Since the complaints were made against the Commissioner and a person who was the Deputy Commissioner at the time of the complaint incident, the public might consider that an internal investigation by the RCMP would not be impartial.

2. It would be inappropriate for the Commissioner to investigate his own conduct, or for officers junior to him and to Deputy Commissioner Jensen to investigate their conduct.

3. The allegations made in the complaint raise important questions about the proper administration of justice.

4. The subject-matter of the complaint was well known to the public, and it could be said that there was an already established public interest in an examination of the allegations contained in the complaint.

The Commissioner was requested, in a letter from the Commission Chairman, to respond to a number of questions.

At this stage the Commission was informed that the RCMP had received advice from the federal Department of Justice that Part VII did not apply to complaints concerning the Commissioner or, as a retired member, the Deputy Commissioner.

The Commission Chairman then sought independent legal advice. That advice was contrary to that of the Department of Justice, and it is expected that these legal questions will be determined by the Federal Court of Canada. These issues are discussed in Chapter 8.

The Commission Chairman issued a status report on March 25, 1991 about these complaints. The report was made public. It was the view of the Chairman that the complainant, the RCMP members involved, and the public were entitled to know how these complaints stood at that stage.

*Shooting in Alberta*

In September 1990, a member of a Prairie Indian band, on behalf of his band council, and also as a member of the public, contacted the Commission to complain about the shooting of a 23-year-old band member by the RCMP.

The complainant, in his letter to the Commission, wrote that the band council had been working with the Force to improve the maintenance of law and order in the community. He felt that serious questions had arisen because of the circumstances surrounding this incident, and that the shooting was adversely affecting the relationship between the band and the Force.

Local newspaper accounts indicated that the 23-year-old was a passenger in a vehicle being chased by the RCMP because the driver was driving while under suspension. After a high-speed chase, the driver and the passenger abandoned the

vehicle, and fled on foot. One of the pursuing RCMP members fired a shotgun blast because he believed the passenger was holding a weapon. The driver and the passenger were unarmed. The passenger was struck by shotgun pellets in the arm, the ear and the cheek.

An investigation in the public interest was launched by the Chairman because of several factors:

1. The incident involved the shooting of an unarmed man;

2. The wounding followed a high-speed chase in Alberta, a subject which the Commission had been monitoring because of the number of highway deaths that occurred in that province as a result of RCMP high-speed chases;

3. The incident was raised in the context of aboriginal/RCMP relations, following a summer of tension and violence between members of the police community (including the RCMP) and aboriginal peoples in various parts of Canada.

The RCMP had commenced a criminal investigation into the conduct of its members. Several months after the incident and the commencement of the Commission's public interest investigation, an RCMP member was charged with two *Criminal Code* offences. The charges were laid on January 8, 1991. The preliminary hearing has been set for June 27.

In such circumstances, the Commission suspends its investigation, and awaits the outcome of the criminal proceedings (see Chapter 9 – The Commission and the Provinces).

The Commission's investigation is ongoing, but suspended for the time being.

## Investigations Prior to 1990-91

*Thailand*

In the 1988-89 Annual Report (at pp. 58-63) the Chairman discussed his concerns about RCMP operations abroad in relation to a particular RCMP drug operation in Thailand. The Chairman had initiated four complaints about the conduct of members involved in the operation, and began an investigation into those complaints in the public interest. In the 1989-90 Annual Report, the Chairman reported on the investigation's progress.

It has been a major disappointment to the Chairman that this investigation has not been concluded. It remains incomplete because the members involved have, at least until recently, refused to give interviews and the Force has failed to give them direction to do so.

In giving the Chairman power to conduct investigations, Parliament did not expressly confer powers to facilitate those investigations, such as the authority to require the giving of statements or the right to conduct searches. It appears that Parliament intended that investigations would depend on the cooperation of the RCMP and its members.

The effectiveness of the investigation power is therefore contingent on the willingness of the Force and the members to comply with the requests for information by the Commission Chairman and his staff. In a number of investigations, the Force and the members have been cooperative.

This inherent difficulty in the investigation process was touched on in the 1988-89 Annual Report (at pp. 42 and 89), and recommendations were made (at pp. 83-89) for legislative amendments to correct this deficiency.

If the public interest investigation procedure turns out to be generally ineffective because of the lack of appropriate powers, the Commission Chairman would instead have to consider instituting public hearings as a matter of course. Members and others can be required to testify at hearings. But as an alternative to investigations, hearings are likely to be more costly, time-consuming and stressful to all concerned.

The Chairman has been reluctant to institute a hearing in the Thailand case for two reasons. First, he has believed that the investigation procedure would be sufficient to deal with the matter. Second, he has maintained the hope that the RCMP members involved would, in the end, recognize that it was in the interest of all concerned, including that of the public, to explain their role in the Thailand operation.

Recently, it has been learned that the members have retained counsel and discussions have been taking place as to the format in which interviews might be undertaken. The investigation is therefore continuing.

There was, as mentioned in the 1988-89 Annual Report, a tragic side to the Thailand operation. That was the death of Corporal Derek Flanagan. He died of injuries he received after a struggle with a drug dealer in Chiang Mai.

Corporal Flanagan gave his life in the service of his country. He should be properly recognized as a courageous person who died in the line of duty.

His wife and two young sons survived him, as did his parents.

Regrettably, some news stories that appeared after the Commission's 1988-89 Annual Report was tabled in Parliament used the term "cowboy escapade" to describe the RCMP operation. Indeed some attributed that expression to the Chairman, in the context of the public interest investigation which he

had commenced. No such description of the operation was contained in the Annual Report. Nor did the Commission Chairman or any Commission staff ever make such a statement.

Understandably, Ms. Flanagan expressed concerns that her late husband would be regarded as having participated in an affair described in such terms and deeply objected to the investigation taking place.

The Chairman wrote Ms. Flanagan to assure her that the term referred to had not been used by him or the staff, and to explain why he had considered it necessary to conduct the investigation. He later met with her for the same purpose.

At the time the Commission Chairman was considering writing to the journals involved. He concluded, perhaps wrongly, that the vagaries of having letters to the editor published and the unlikelihood of their being read, if they were published, were such that sending letters of explanation would not likely serve a beneficial purpose. In retrospect, he regrets that he did not send the letters.

Unfortunately, there may be occasions when the Commission, in carrying out its responsibilities, will find it necessary to conduct investigations or hearings that cause pain and stress to those involved, or to their families.

*Police Dog Complaint*

This investigation was referred to in the 1989-90 Annual Report.

It involved the possibility of questionable arrest procedures during which a police service dog was used and the subject of the arrest bitten. Also involved was a complaint regarding the sequence in which charges were laid, it being complained that a later charge was laid to persuade the suspect to plead guilty to an earlier charge.

The Chairman completed his interim report on June 1, 1990. The Commissioner's notice, in response, was received by the Commission on March 20, 1991. It is not known why the notice took so long to prepare.

The Chairman's final report is in the course of preparation.

*Kidnap Victim Complaint*

This investigation was referred to in the 1989-90 Annual report.

It arose from a complaint received from a woman who had requested police assistance after an alleged kidnap attempt. The complainant claims she was wrongly detained and held in police cells overnight, that her right to counsel was denied and that her constitutional rights were violated by members of the RCMP.

The interim report, prepared by the Commission Vice-Chairman, was completed on December 7, 1990. The Commissioner's notice was received by the Commission on April 10, 1991.

The final report is in the course of preparation.

## CHAPTER 6 HEARINGS

### The Process at Work

Hearings may be instituted after a review or in the public interest. Once instituted, hearings are governed by section 45.45 of the *RCMP Act* and are carried out subject to Commission procedural requirements.

The legislation requires that hearings be held in public. There are, however, exceptional situations. The Commission may order that a hearing, or part of it, be held in private if it is of the opinion that information will be disclosed that:

(a) could reasonably be expected to be injurious to the defence of Canada or any state allied or associated with Canada, or the detection, prevention or suspension of subversive or hostile activities;

(b) could reasonably be expected to be injurious to law enforcement; or

(c) respects a person's financial or personal affairs where that person's interest outweighs the public's interest in the information.

All Commission hearings so far have been entirely in public. At one of these – that involving the demonstrator during President Bush's visit (referred to below) – the RCMP refused to provide certain information, relying on the Crown privilege provisions (including national security) in the *Canada Evidence Act*. The RCMP was apparently not prepared to provide the information even if the Commission would hear it in private under exception (a) referred to above. The matter is now before the Federal Court of Appeal, as discussed in Chapter 7.

The Chairman, to date, has assigned three members of the Commission to conduct each hearing. The Commission member appointed for the province in which the conduct occurred

must be assigned to the hearing if the conduct occurred while the RCMP was providing provincial or municipal policing services.

The appointment of three-person panels, rather than a single-member panel, promotes the quality and consistency of the hearing process. It also provides experience for the members, an important factor in the Commission's early years.

The panel appointed sits as the Commission. When the hearing is over, the panel prepares a report. This report, like "interim" reports after reviews, must be forwarded to the Commissioner and the Solicitor General of Canada. The Commissioner then reviews the panel's report. He is then required by the Act to notify the Commission Chairman (not the panel Chairperson) and the Solicitor General of Canada of any further action that has been or will be taken with respect to the complaint. If the Commissioner decides not to act on the findings and recommendations of the panel, he is required to give reasons in his notice.

Part VII then requires the Commission Chairman to prepare a "final" report, with such findings and recommendations as he sees fit. The report must be sent to all parties to the hearing, the Commissioner and the Solicitor General. The legislation provides for no further steps to be taken beyond this stage. (See the 1988-89 Annual Report, at pp. 100-101, for comment on "Beyond the Final Report".)

Since the hearings are public, it has become the practice of the Commission to make both the panel "interim" report and the Chairman's "final" report available to the public after each has been completed, as well as to the complainant and the RCMP members whose conduct is in question.

The legislation does not state whether complainants and the RCMP members involved are entitled to have the Commissioner's notice and the opportunity to make submissions to the

Commission Chairman in respect of the notice and the panel "interim" report. The Chairman could then take into account these submissions in preparing the final report.

This is an issue which, in the context of fairness and other administrative law principles, has troubled the Chairman for some time. Recently, after a panel had made its interim report, a complainant requested the Commissioner's notice in order to make a submission to the Chairman.

The Commission Chairman sought legal advice on this from a leading expert on administrative law, as discussed in Chapter 8. The Chairman has concluded, in light of the advice he has received, that the parties are entitled to have the notice and to make written submissions to the Chairman.

At hearings there has been a problem with ensuring that, in the interests of fairness, complainants be able to have legal representation in appropriate cases. The RCMP as a whole will be represented by Justice lawyers, and the individual members involved may be represented, also at public expense, either by Justice lawyers or by lawyers from the private bar.

In the two previous annual reports, we discussed the authority of the Commission to provide fees for counsel representing complainants at Commission hearings. During the current fiscal year, the Commission was successful in making ad hoc arrangements to provide complainants with legal representation. While this has been adequate in the short run, in the long term there should be a standard procedure, on a final basis, to follow. The Commission has consulted central agencies of government who have provided advice and are cooperating with the Commission to find a satisfactory solution. The Commission hopes that satisfactory permanent arrangements can be made for complainants to be represented by legal counsel when the need arises.

Nine hearings have been instituted by the Chairman since the Commission became operational at the end of September, 1988.

The hearing process has been lengthy. This seems to be inevitable, no matter how great an effort is put into organizing the hearings efficiently. Logistical problems occur in arranging suitable hearing times because of the number of persons involved, including the lawyers for the parties and the RCMP. There have been legal wrangles over jurisdiction and the availability of information. Additional delays are caused by the length of time required to prepare carefully-considered reports, and the time required for the Commissioner to prepare his notices.

Of the nine hearings instituted, five have now been completed. Reports have been prepared by the panels in four of these five (although two of the four were completed after the 1990-91 fiscal year-end). The Commissioner's notice has been received in two cases. The Chairman's final report has been completed in one.

Where a final report has been completed, the Chairman considers it appropriate for the findings and recommendations of the panel's interim report, the Commissioner's notice, and the findings and recommendations of the Chairman's final report to be set out fully in the next annual report. This will give parliamentarians and the public a good idea of how the hearing process is working generally, and inform them properly about the results in specific cases.

Where a final report has not been completed – that is, where the matter is still in progress – the status of the complaint will be outlined in the annual report.

**Matters in Progress**

*Vancouver – A Series of Complaints*

The hearing dealt with the manner in which a British Columbia resident who had made a complaint was subsequently dealt with by members of the RCMP. It involved some 22 complaints in all.

The panel "interim" report was completed on October 9, 1990, and the Commissioner's notice, dated March 22, 1991, was received by the Commission on April 2, 1991.

The Chairman subsequently received a written request from the complainant's lawyer for the Commissioner's notice and the opportunity to make a submission to the Chairman. That request has been granted. All parties to the hearing will be sent the notice and given the same opportunity to make submissions.

*Yarmouth, Nova Scotia – A Shopping Mall Incident*

The complaint concerned the manner, including the use of force, in which an arrest was made in a shopping mall in Yarmouth. The hearing ended in March, 1991. The panel report is almost completed.

*Montreal – Authority of RCMP on Quebec Highways*

This involved a complaint by a Montreal lawyer that he had been improperly stopped for a driving offence on a provincial highway by an RCMP member. His complaint was that the RCMP had no authority to enforce Quebec traffic legislation on provincial highways. During the hearing, the federal Justice lawyer representing the RCMP conceded that the complainant was correct.

The hearing was completed on November 20, 1990, and the panel report was prepared after the end of the 1990-91 fiscal year.

*Montreal – The Journalist at Mirabel Airport*

This complaint, made by an officer of the Newspaper Guild, concerned the treatment a British journalist received upon his arrival at Mirabel airport. The complaint raised issues of freedom of expression and of the press.

The journalist, who resides in Ireland, initially appeared to be willing to come to Canada for the hearing and was interviewed in Ireland for that purpose. He was the essential witness. In the end, however, he decided not to appear. The panel met in Montreal on February 6, 1991. It issued a brief report on March 12, 1991, concluding that, in the absence of any admissible evidence in support of the complaint, the complaint should be set aside.

*Edmonton – A Drug Informer Complains*

This was a complaint by an RCMP drug informer that she had not been paid and relocated, as she had been promised by the RCMP.

At the initial hearing in June 1990, a question of unfairness was raised as a result of an argument over the scope of the complaints and the complainant not having legal representation. The panel resigned, and a fresh panel was appointed.

The new panel held week-long sittings in January and April, 1991, and further sittings were scheduled for May and September.

Many witnesses have been summoned, and many of these have legal representation.

*Ottawa – the Demonstration During President Bush's Visit*

This complaint was made by an individual who had received from municipal authorities a permit to demonstrate during the visit of U.S. President Bush to Ottawa in February, 1989. The complaint raised issues of excessive force and freedom of expression.

At a hearing in May 1990, the RCMP refused to make information available, relying on the privilege provisions of the

*Canada Evidence Act*. The appropriateness of the RCMP position is now before the Federal Court of Appeal. It was referred to at the beginning of this chapter and is discussed more fully in Chapter 7.

The hearing will not, it is expected, proceed until this issue is finally decided in the courts.

### *Victoria – A Traffic Offence Leading to the Use of the Choke-Hold*

A woman was stopped for going through a red light. She claimed that the Force member who stopped her applied a choke-hold on her when she tried to get out of the RCMP vehicle. The Force member had wanted her to sit in his vehicle as he was writing up the ticket, she said.

The hearing has been set for May 21-24, 1991.

### *Victoria – A Traffic Offence Leading to the Use of Force*

A father, who was driving his truck with an adult son as passenger, was stopped by the RCMP. He was asked to perform sobriety tests. There are differing versions of what happened next, but all agreed that there was a physical confrontation.

The complaints alleged that the father, who had a heart condition, had been subjected to a choke-hold and became unconscious, and that both the father and the son, who had tried to help his father, were subjected to excessive force.

The father and son were both charged and held overnight in cells at the Colwood Detachment. The charges against the father included impaired driving and obstructing a police officer. The son was charged with assault. The charges were subsequently dismissed.

The Commission hearing has been set for July 15-20, 1991.

**Matters Completed**

*Gibsons, B.C. — Police Cell Incident*

The hearing dealt with the manner in which a person was treated while in custody in the RCMP detachment at Gibsons, on the Sunshine Coast near Vancouver.

The complaints included an alleged assault by an RCMP corporal and a claim that there was a failure to provide needed medical attention. Below are (i) the findings and recommendations excerpted from the Commission panel interim report (which was 42 pages long), (ii) the Commissioner's notice, and (iii) the findings and recommendations excerpted from the Chairman's final report.

**The Findings and Recommendations of the Commission Panel**

Based upon the evidence presented at the Public Hearing into each of the several complaints, and the representations made by or on behalf of the parties, the Commission makes the following Findings:

1. Donald J. Robinson was arrested on September 29, 1988 because of his state of intoxication in a public place and placed in the cell at the RCMP Detachment, Gibsons, B. C. on September 30, 1988. The RCMP took this action under the authority of subsection 81(1) of the Offence Act of British Columbia which provides as follows:

   81. (1) Where a peace officer finds in a place to which the public has access a person who is in a state of intoxication, he may take that person into custody and, if it appears that the person may be in need of remedial treatment by reason of the use of alcohol, he shall, within 24 hours, take him before a physician; otherwise, that person shall be released

(a) on recovering sufficient capacity to remove himself without danger to himself or others or causing a nuisance; or

(b) if application is made sooner by an adult who appears to be capable of taking charge of the person, into the charge of the applicant.

At the time of being placed in the cell, the Prisoner Record noted that Mr. Robinson was to be released when sober. No entry was made in the Prisoner Record of the medical condition of Mr. Robinson or of any need for remedial treatment by reason of his use of alcohol. No attempt was made by the arresting officer to ascertain if there was any adult person capable of taking charge of Mr. Robinson as contemplated in subsection 81(1)(b).

2. Once Mr. Robinson had been placed in the cell, the relationship between him and the RCMP cast a duty on them to take reasonable steps to safeguard the well-being of Mr. Robinson. This issue has been the subject of consideration by the courts in British Columbia in a number of cases, some remarkably similar to the circumstances revealed at the Public Hearing. Based on these decisions, it is clear that the RCMP owed a duty to Mr. Robinson to exercise reasonable care to protect him from foreseeable risks which would include the taking of all reasonable means to ensure that he suffered no injury as a result of his own intoxicated condition or the actions of others.

3. At the time Mr. Robinson was placed in the cell, he was uninjured. By the time of his release, he had sustained severe injuries which, following his release, were diagnosed as severe facial contusions and abdominal trauma accompanied by internal bleeding. These injuries required that he be hospitalized for treatment at Sechelt, B. C. and later transferred to Lions Gate Hospital in North Vancouver. These injuries were the result of physical

force inflicted upon Mr. Robinson during either or both of two incidents which occurred at the RCMP Detachment, Gibsons, B. C. between 0100 hours and 0340 hours on September 30, 1988.

4. The first of these incidents occurred shortly after Mr. Robinson was placed in the cell when, as a consequence of his unprovoked attack on another prisoner, he was removed from the cell by Corporal Waite and taken to a nearby room. On that occasion he was twice assaulted by Corporal Waite by having his feet kicked out from under him so that he fell to the floor whereupon Corporal Waite pulled him to a standing position by his hair. These two assaults were confirmed by the evidence of Constable Sorokan. Mr. Robinson alleges that during this time he was punched and kicked in the stomach by Corporal Waite. This is denied by Corporal Waite. The prisoner N testified that he had observed this incident but the physical evidence of his location while the events were taking place plus the denial by Mr. Robinson of this description renders this testimony unacceptable. Considering all of the evidence, the Commission is unable to conclude whether an assault of the nature alleged by Mr. Robinson occurred or not.

5. The Commission finds no justification for these assaults by Corporal Waite and, in light of what subsequently transpired, questions his professional judgment in removing Mr. Robinson from the cell.

6. The second of the incidents took place in the cell and consists of three separate fights or altercations between Mr. Robinson and the prisoner N during a 15-minute period commencing at 0325 hours. The first of these fights was noted by the civilian guard in the cell log; Corporal Waite was called to the cell, but the fight had ended before his arrival. When the second altercation

occurred Corporal Waite was again called to the cell and, on his own testimony, observed the prisoner N kick Mr. Robinson in the midsection. Following this fight, Corporal Waite also observed that Mr. Robinson had injuries to his face accompanied by bleeding. The third fight was noted in the log by Corporal Waite. He testified that upon being called to the cell by the civilian guard, he saw Mr. Robinson lying on the floor of the cell with his back against the leg of the steel bunk. The prisoner N was holding on to the bunk and kicking Mr. Robinson as if to force him under the bunk. When the fight stopped, Corporal Waite observed that Mr. Robinson was holding himself at the midsection of his body.

Mr. Robinson testified that the blows struck by the prisoner N were to his face and not to any part of his body other than his face.

From the evidence given at the public hearing, it is unclear as to the reason for these three altercations, and it is impossible to determine whether Mr. Robinson or the prisoner N was the aggressor.

7. At no time during or after the three altercations between Mr. Robinson and the prisoner N did Corporal Waite or any other officer on duty take any action to separate these two prisoners or otherwise prevent the recurrence of these encounters. The failure to take such action calls into question the purpose for which Mr. Robinson was earlier removed from the cell following his unprovoked attack on another prisoner.

8. At no time during or after these three altercations did Corporal Waite or any other officer on duty enquire of or examine either Mr. Robinson or the prisoner N to ascertain whether injuries had been sustained which might require medical treatment.

9. At different times between 0400 hours and 0430 hours, Corporal Waite and Constables Murphy and Sorokan went off duty and before doing so visited the cell to check on the prisoners. On their evidence, none of these officers observed the facial injuries sustained by Mr. Robinson as disclosed by the photographs taken at Sechelt Hospital, observed or noted any other injury, or received any request from him for medical treatment. The Commission is satisfied from the evidence of Mr. Robinson's physical condition on the morning of September 30, 1988, and in particular the evidence of Corporal Crawford and Constable Sach that these facial injuries were clearly visible, and finds that these officers neglected to observe the condition of the prisoner before transferring the sole responsibility for his care to the civilian guard. The Commission concludes that the visit to the cells before going off duty was a matter of routine for these officers and was not a matter of serious practice for the purpose of determining the condition of the prisoners.

10. Between 0430 hours and 0800 hours, the civilian guard, Mr. Marshall, was the only person on duty at the Detachment. He continued his periodic observations of the prisoners in the cell and on at least two occasions observed Mr. Robinson vomiting. He did not respond in any way to what he saw either by enquiring from Mr. Robinson as to his condition or by calling for assistance. He ignored or failed to appreciate the medical significance of what he observed.

11. Between 0540 hours and 0610 hours, the civilian guard recorded in the cell log that there was loud talking by the prisoners. What they were saying was not identified. Mr. Robinson and the prisoners N and D2 testified that they were, during this period, yelling to attract the attention of the guard in order to get medical assistance for Mr. Robinson. During the giving of his evidence, the

Commission noted that the civilian guard, Mr. Marshall, appeared to have some hearing impairment. It makes no specific finding in this regard but questions the use of a civilian guard who is unable to hear or does not take care to hear what is said by the prisoners. The maintenance of the cell log is pointless if a request for help is not heard or is ignored.

12. Corporal Crawford came on duty at 0800 hours on September 30, 1988, and learned from the guard of the fights between Mr. Robinson and the prisoner N. He made a check of the prisoners in the cell and noticed the blood smears and smudges on Mr. Robinson's face. No notation of this was made in the cell log. Later, during the release procedure, Corporal Crawford observed that Mr. Robinson was moving slowly, favouring his ribs or left side, and saw the injuries to his face which appear on the photographs taken in the Sechelt Hospital. No record was made of these observations in the Prisoner Record although a section is provided for this purpose. Corporal Crawford did not question Mr. Robinson about his physical condition or make any effort to ascertain whether there was need for medical attention.

The Commission notes that the facial injuries sustained by Mr. Robinson as shown on the photographs were also observed by Constable Sach during his brief visit to the cell in the course of releasing the prisoner N.

13. Except for the cell log, there were no records maintained at the RCMP Detachment with respect to any of these incidents occurring while Mr. Robinson was in custody. None of the officers on duty kept any personal notes of these events and the only report of these occurrences was prepared by Corporal Waite. In spite of the telephone complaint to the Detachment office by Mrs. Farewell on the afternoon of September 30, 1988 which resulted in the scheduling of a meeting with Sergeant Hill for October 3, 1988 and the opening of a file by Constable Bourrie, none of the officers who were on duty during the time

Mr. Robinson was a prisoner made or was requested to make any report. Sergeant Hill, the officer commanding the Gibsons Detachment, had discussions with these officers between September 30 and October 3, 1988 which he characterized as "coffee-table conversation." Notwithstanding the filing of a formal complaint by Mrs. Farewell, no active steps were taken to investigate the matter until Mr. Robinson filed his formal complaint on October 26, 1988. The matter then became the responsibility of the Complaints & Internal Investigations Section, RCMP "E" Division.

14. The Commission finds that there was a failure on the part of Corporal Waite and others on duty on September 30, 1988 to discharge the duty imposed upon them in respect of the incarceration of Mr. Robinson. This is evidenced by the two assaults by Corporal Waite on Mr. Robinson, by his failure to intercede in and prevent the recurrence of the fights with the prisoner N, and by his failure to observe the physical condition of Mr. Robinson and assess the need for medical attention. In this latter respect, Constables Murphy and Sorokan and the civilian guard, Mr. Marshall, must share responsibility. It is remarkable that none of them observed or responded to injuries which were clearly evident and warranted enquiry. Corporal Crawford also bears a responsibility in this regard, since, being advised by the guard, Mr. Marshall, that there had been fights in the cells and observing the condition of Mr. Robinson at the time of his release, he made no assessment of the need for medical treatment of the prisoner and allowed him to leave the Detachment building just moments before he collapsed on the public street and was taken to hospital. In the circumstances surrounding these complaints, the duty of care carries with it the duty to observe and respond intelligently to the observable condition of the person to whom the duty is owed.

15. The Gibsons Detachment maintains an Operational Memorandum for guards and matrons pertaining to the Care and Handling of Prisoners and Mental Patients. Much valuable information is contained in this manual, and there is specific direction as to the action which is to be taken when there is any indication of the need of medical aid by any person in care or custody. The Commission notes that the signed acknowledgments by Detachment personnel confirming their awareness of the contents of the manual, as introduced in evidence, commenced on the 20th day of October, 1988, almost three weeks after the events involving Mr. Robinson. The Commission finds that there was a failure on the part of the guard, Mr. Marshall and by the officers on duty on the morning of September 30, 1988 to comply with the provisions in the manual dealing with illness/ medical aid and the care of intoxicated persons.

16. The Commission received in evidence by way of exhibit the RCMP Manual of Operations, chapter III.3 pertaining to Prisoners and Mentally Disturbed Persons. This manual sets out commendable provisions concerning the care to be taken and responsibility to be observed with respect to persons in custody with particular emphasis upon the wellbeing and protection of such persons, ensuring that immediate medical treatment is available as required, and encouraging a professional approach to the person in custody in order to reduce hostility and avoid violent incidents. Commendable as this statement of operational policy may be, the Commission finds that, in respect of the custody of Mr. Robinson, the officers on duty at the Gibsons Detachment on September 30, 1988 failed to take appropriate actions in compliance with the stated policy.

17. The Commission notes that, following the filing of the formal complaints by Mr. Robinson and Mrs. Farewell, an investigation was immediately launched. No attempt

appears to have been made by the Commissioner to dispose of the complaints informally as contemplated in section 45.36 of the *Royal Canadian Police Act*. It is recognized that the consents which section 45.36 requires as a precondition to informal complaint disposition may impose significant barriers to the use of the process; nonetheless the Commissioner should take every opportunity to achieve resolution in this way before the parties become involved in the complexities of the Part VII procedures.

18. From the evidence given by Sergeant Sanderson, the Commission concludes that the investigation of the complaints, including an assessment of criminal responsibility, focused on the activities and conduct of Corporal Waite. It may be that, as the senior member on duty on the morning of September 30, 1988, he must bear a special burden but in the proper investigation of these complaints, the Commission finds it inappropriate to exclude from examination the conduct of all officers associated with the events which gave rise to the complaint. In addition it is apparent that the evidence reported on by the investigator, the weight given to that evidence, the assumptions made and the conclusions reached reflect the internal nature of the investigation. The Commission finds that the investigation undertaken into these complaints pursuant to subsection 45.36(4) of the *Royal Canadian Mounted Police Act* lacks the thoroughness and objectivity which the external nature of the public complaints process requires.

**Recommendations**

It is not this Commission's purpose or function under Part VII of the *Royal Canadian Mounted Police Act 1986* to determine criminal responsibility or assess civil liability in connection with incidents which give rise to complaints which come within the purview of the Commission. In addition, it must

be noted that disciplinary matters fall outside of Part VII of the Act. The mandate of this Commission is to hear and enquire into the allegations contained in the complaint, make findings thereon and, when a complaint is well-founded, to make recommendations for the consideration of the Commissioner and the Solicitor General of Canada designed to provide an appropriate measure of satisfaction to the complainant and to avoid a repetition of the conduct which gave rise to the complaint.

Based on the Findings enumerated in this Report, the Commission makes the following recommendations:

1. The Commissioner take appropriate action to:

   (a) acknowledge in writing to each of the complainants that their complaints were well-founded, thank them for bringing their concerns to his attention, and apologize on behalf of the RCMP for the conduct of the members and the personal distress and inconvenience which the incidents have caused. It would be helpful if the Commissioner would delegate a senior officer to deliver this acknowledgment to the complainants and discuss with them the actions which have been taken to prevent a recurrence of the events;

   (b) reimburse each of the complainants for those reasonable expenses necessarily incurred in the presentation of the complaints and compliance with the procedures set out in the Act. In making this recommendation, the Commission wishes it to be clearly understood by all who become involved in the public complaints process that the burden of time, expense, anxiety, and personal sacrifice is not expected to be borne by the complainant.

2. The RCMP should ensure that each of its officers carrying out duties within British Columbia recognize the responsibilities imposed upon them when taking a person into custody under the authority of subsection 81(1) of the *Offence Act* of British Columbia. In particular, those officers must appreciate that they are subject to a statutory obligation to observe whether or not the person taken into custody is in need of remedial treatment by reason of the use of alcohol and, if so, that there is an obligation to take that person to a physician. With the increasing use of a variety of chemical substances in the general population, the significance of these responsibilities to the RCMP officer should be obvious. A complete and accurate record should be kept of the manner in which these responsibilities are fulfilled.

   Of equal significance, the officer taking such person into custody should, at the earliest opportunity, determine whether or not there is an adult person who is willing and capable of taking charge of such person. If so, the adult person should be encouraged to do so rather than proceeding to place the intoxicated person in a cell. A record should be made of the efforts undertaken to find an adult willing and capable of accepting the responsibility for the care and custody of the intoxicated person.

3. When a person is taken into custody, whether by reason of intoxication or otherwise, the arresting officer must observe and record on the Prisoner Record the physical condition of the prisoner. The record itself is valuable, but even more valuable is the requirement on the part of the arresting officer to make the observation. Without this step being taken, the discharge of the duty of care becomes questionable.

4. Once a prisoner has been placed in a cell, frequent and accurate observations should be made of the activities and condition of the prisoner and a full record of such

observations made by entry in the cell log or, if necessary, by supplemental report. If at any time it becomes necessary to remove a prisoner from the cell, such activity should only be carried out by two officers or by an officer and a guard. The time of removal should be entered in the cell log, and a separate report made of the reason for such removal and any activity or occurrence which takes place while the prisoner is outside the cell. This report should be signed by both persons involved in the process. A notation should be made in the cell log of the time of the return of the prisoner to the cell.

5. Special care is to be taken in circumstances where more than one prisoner is placed in the same cell. Careful observation is to be maintained to ensure that no activity occurs which affects the physical or mental wellbeing of a prisoner. If any such occurrence is observed, immediate action should be taken to separate the prisoners. It is appreciated that this will place burdens upon RCMP Detachments which have only one cell. In those Detachments, special standing rules should be established to take advantage of all appropriate available facilities and custodial techniques.

6. The officer in charge of each Detachment should ensure that each officer and civilian guard reads and understands the RCMP operational manual and any Detachment supplement which pertains to the care and handling of persons in custody. Regular instruction should be instituted to ensure that this requirement is met. In the course of providing this instruction, the officer in charge of the Detachment should obtain the assistance of qualified medical personnel who can instruct the officers and the civilian guards in the early recognition of signs and symptoms which, when exhibited by prisoners, indicate the need for medical assessment or assistance. Each officer or civilian guard should be aware of the consequences of a combination of alcohol or substance abuse with a

physical injury and the symptoms to be looked for. Periodically, the officers and guards should be tested for their knowledge of and practical response to this aspect of custodial care.

7. Each Detachment should maintain a roster of the names and phone numbers of medical personnel available to serve the needs of the Detachment on a 24-hour basis.

8. When the cells are occupied by more than one prisoner, the civilian guard should not be left on duty alone. In such circumstances, a second guard or an RCMP officer should remain in attendance at the Detachment to assist in the event of any emergency.

9. Where an incident which may constitute an assault has taken place involving a person in custody, a file should be opened as with any other suspected offence, an officer assigned responsibility for that file and the investigation, and the matter reported immediately to the officer commanding the Detachment.

10. If it is alleged or suspected that an RCMP officer is implicated in the incident, the matter should be reported immediately to the officer in charge of the Detachment and to the Complaints & Internal Investigations Section of the RCMP. All officers on duty at the time of the incident should submit a full report of their knowledge of or involvement in the incident. Neither the officer alleged to be implicated nor any other officer in the Detachment should be assigned to the investigation.

11. When any RCMP officer receives notice of a complaint from any person which may fall within the scope of Part VII of the Act, the complaint, if written, or, if oral a memorandum thereof, should be sent immediately to the Complaints & Internal Investigations Section of the RCMP. An investigation into the complaint should be commenced without delay by persons who are not members of the

Detachment where the incident giving rise to the complaint occurred. Special care should be taken by the investigating officers to avoid any conflict of interest or the appearance of conflict of interest which might affect the credibility of the investigation.

**Commissioner's Notice**

*Findings 1 to 17 inclusive.*

These findings reflect a fair and accurate description of the sequence of events at the Gibsons Detachment on September 30, 1988, and moreover, the shortcomings of those members who were on duty. I share your findings in this respect. In my view, this is clearly a situation where members failed to adhere to Force policy, which is found to be adequate.

*Finding 18.*

Although I tend to agree with your finding, I will take this under advisement. The issue concerning the quality of the Force's investigation, is not directly related to the complaint itself. However, I will instruct the Director of Personnel to examine this issue to determine whether changes are warranted.

Recommendation 1(a).

I share your finding that the complaints of Mr. Donald Robinson and Mrs. Beverley Farewell were well-founded and a written acknowledgement will be sent to each of the complainants from the Commanding Officer "E" Division, apologizing for the conduct of our members. The C.O. will delegate a senior officer to deliver this acknowledgement and discuss with the complainants the actions taken to prevent recurrence of the events.

Recommendation 1(b).

I have sought legal advice on the issue of reimbursement of expenses incurred in the presentation of complaints and have been informed that it is not within my purview to do so. This matter is one which more properly falls within the mandate of Treasury Board, as was suggested in your 1989/90 Annual Report.

Recommendation 2.

The Force policy is clear and appropriate. Members are required to comply with statutory obligations, including the *Offence Act* of British Columbia for those members stationed in that province. In regards to section 81(1)(b) of that Act, there is no requirement for the police officer to seek out an adult who appears to be capable of taking charge of such a person. It is understandable that no attempt was made by the arresting officer. I will, however, instruct the Director of Enforcement to examine our policy and determine whether it is appropriate.

Recommendations 3,4,6,7,8 and 9.

In light of the recommendations, the Force policy has been examined and I am satisfied that the policy is appropriate with respect to custodial care of prisoners. I will, however, instruct the Director of Training to examine recommendation 6 and determine whether members and civilian guards should receive additional instruction in recognizing the signs and symptoms which indicate the need for medical assessments of or assistance to prisoners.

Recommendation 5.

With respect to special care in circumstances where more than one prisoner is placed in the same cell, I will instruct the Director of Enforcement to re-examine our policy.

Recommendations 10 and 11.

> I will take these recommendations under advisement. They do not directly relate to the complaint itself. To exclude the Detachment Commander from investigating a public complaint would involve amendment to the *RCMP Act*. I will instruct the Director of Personnel to examine the recommendations and, should amendments to the Act be pursued, your concerns will be addressed.
>
> You may be assured the Force has been most concerned over the conduct of Cpl. B.L. Waite. Internal discipline has been imposed pursuant to Part IV of the *RCMP Act*.

In response to your request to be informed of the specific discipline imposed, the Director of RCMP Legal Services is examining this issue after receiving correspondence from your Counsel. I anticipate this matter will be addressed by our respective legal advisors in the near future.

In order to ensure that all matters which are addressed in this notice are given full and proper attention, I will personally monitor their ultimate resolution.

I thank you for your advice and I look forward to receiving your final report.

## Final Findings and Recommendations of the Commission Chairman

### General Comment

This is the first case in which the Chairman of the Commission has been called upon to make a final report following a public hearing. The *RCMP Act* contains little guidance as to the contents of a final report. The Act requires only that the Chairman is to consider the Commissioner's notice and then prepare a final report "setting out such findings and recommendations

with respect to the complaint as the Commission Chairman sees fit.". This is a broad power which potentially gives the Chairman the authority to make any findings and recommendations with respect to the complaint as in the Chairman's judgement are fit.

Another word for "fit" is "suitable". In considering what final findings or recommendations are fit or suitable I have had regard to the process which has brought these complaints to this final stage. Donald Robinson and Beverley Farewell were not satisfied with the Force's disposition of their complaints. After reviewing their complaints I was of the opinion that further inquiry was warranted. A public hearing was instituted for the purpose of conducting that further inquiry. The evidence concerning these complaints was brought out fully in that public hearing.

The hearing resulted in a comprehensive, well-considered, and carefully presented Interim Report. The factual findings contained in the Interim Report have been accepted by the Commissioner of the RCMP. It has not been necessary, therefore, for me to consider issues of fact. I have been able to address my mind to the suitability of the Commissioner's response to the findings and recommendations in the Interim Report.

**Final Findings**

*Findings 1 to 17 of the Interim Report*

The Commissioner has accepted that findings 1 to 17 of the Interim Report reflect a fair and accurate description of the events and the shortcomings of the members who were on duty. The Commissioner shares these findings and has stated that this is clearly a situation where members failed to adhere to Force policy. By accepting these findings the Commissioner has accepted that the Force's initial disposition of these complaints was less than satisfactory. Most significantly, the Force

has now accepted that Corporal Waite assaulted Mr. Robinson twice by kicking his legs out from under him. I am pleased with the Commissioner's positive response to these essential findings of fact and I am now satisfied with this aspect of the disposition of the complaint.

The Commissioner's acceptance of the Commission's findings following a public hearing demonstrates the value of the public complaints process. Lying at the heart of the public complaints process is the ability to bring to light that which would otherwise remain obscured from view. The public hearing process permits the entire story to be told and considered. If the Force's senior management had had a full appreciation of the facts as a result of its investigation of the complaints, the Force's disposition of the complaints would surely have been different.

This was the first public hearing conducted under Part VII of the *RCMP Act*. Public hearings into matters which have previously been immune from public scrutiny inevitably cause tension and upset. This hearing was no exception. Public hearings are, however, a necessary last resort in those cases where the Force has not adequately inquired into a complaint. The seriousness with which the Force deals with public complaints is reflected in the fact that only a handful of public hearings have been instituted out of the hundreds of complaints which have been referred to the Commission for review. The positive response of the Force to the carefully considered findings of the Commission is the Part VII process working at its best.

### *Finding 18 of the Interim Report: The Quality of the Force's Investigation*

The Commissioner in his notice has taken the position that the issue concerning the quality of the Force's investigation is not directly related to the complaint itself. This is an observation with which I must disagree. The failure of the Force to

adequately investigate complaints as serious as those in the present case is the chief reason leading to the initiation of a public hearing. Had the facts and the significance of the facts come to light through the Force's own investigation, the Force's disposition of the complaints should certainly have been different. Even had the Force's disposition of the complaints fallen short of the complainant's expectations, a proper investigation provides a basis for a review of the complaint without the emotional wear-and-tear and expense of a public hearing. The appropriateness of the Force's investigative response to complaints will always be part of the Commission's review of complaints.

In addition, the public must have confidence that any allegation of serious police misconduct has been thoroughly and fairly investigated by the Force itself. The Commission itself must be able to review complaints with confidence that all relevant facts are before the Commission. Past experience has shown instances where there is no merit to a complaint against a police officer but the investigation is flawed or has the appearance of a "cover-up". The result is that the complaint appears to the public to have more merit than it actually does and the credibility of the police force suffers. In such situations the flawed process becomes far more important than the original complaint. Scrutiny of the investigative process employed by the Force in disposing of a complaint is a necessary and inevitable aspect of the complaints review and hearing process. Where flaws in the investigative process are detected it is, in my judgement, entirely appropriate that they be pointed out. This provides assistance and guidance to the Force. It is also logical since it would be senseless to require the making of a separate complaint under Part VII unless the flaws in the investigation were so serious as to amount to a disciplinary matter.

## Final Recommendations

### Recommendation 1(a) of the Interim Report: Apology

The Commissioner has accepted recommendation 1(a). I am, therefore, satisfied with this aspect of the disposition of the complaint.

### Recommendation 1(b) of the Interim Report: Compensation

*Reasonable expenses*

Recommendation 1(b) was that the Commissioner reimburse each of the complainants for those reasonable expenses necessarily incurred in the presentation of the complaints and compliance with the procedures set out in the Act. The Commissioner's notice advises that he has taken legal advice on the issue and has been informed that it is not within his purview to act on this recommendation. The Commissioner's notice indicates that this is a matter which more properly falls within the mandate of Treasury Board.

While I recognize that compensation of the type which was recommended goes beyond the reimbursement of expenses expressly contemplated by Part VII of the *RCMP Act*, I am under the impression that the Commissioner has misinterpreted the recommendation. Part VII of the *RCMP Act* expressly contemplates that the Commission has the discretion to award travel and living expenses to the complainant or the person who is the subject of the complaint or their counsel where the Commission sits at a place that is not the ordinary place of residence of those people. The amounts of such travel and living expenses are fixed by Treasury Board.

Recommendation 1(b) goes beyond Part VII of the *RCMP Act*. I interpret the recommendation as inviting the Commissioner to consider an ex gratia payment to the complainants for reasonable expenses which are not otherwise covered by

Part VII because the Commission conducted the public hearing in Gibsons and then nearby in Vancouver. The Commissioner has some authority to make ex gratia payments under rules and within limits established by Treasury Board. To the extent that Treasury Board rules preclude payment or the limits established by Treasury Board are exceeded, then the Commissioner may request Treasury Board approval for such a payment. There is no legal impediment to the Commissioner making such a request. It would then be up to Treasury Board to determine if the payment is appropriate. The Commission anticipates that Treasury Board would give such a request, based on a recommendation of the Commission, serious consideration.

Therefore, I repeat recommendation 1(b) for the purposes of this final report and invite the Commissioner to reconsider this recommendation in light of the apparent misinterpretation of the intent of recommendation 1(b).

*Compensation for injuries*

The Interim Report did not discuss the question of whether it would be appropriate for the Commission, given its findings of fact, to consider recommending that the complainant Donald J. Robinson should receive any compensation from the RCMP in respect of the injuries he received while in custody.

In principle, there seems to be no reason why a recommendation for compensation for injuries, based on appropriate findings of fact, should not be made in certain cases. Should not a complainant whose complaint is found to be justified by the Commission not be entitled to expect the Commission to make a recommendation that he be compensated? Otherwise the complainant must bring separate civil proceedings to recover damages, with the additional costs, time delays and personal stress that would be involved.

In practice, however, the Commission should be cautious about its process being used as a substitute for civil damage suits. While there may be relatively straightforward occasions when

a recommendation could be made, the facts would obviously have to support such a recommendation and the parties should have the opportunity to address the relevant issues.

In the present instance, there are somewhat complicated issues relating to the causes of the injuries, and the attribution of legal responsibility for those injuries (including possible questions of vicarious liability and negligence). The panel sitting as the Commission did not examine these issues in the Interim Report from a civil liability perspective, nor did the parties at the hearing present arguments relating to them. No doubt the panel considered that it was not a suitable forum for disposing of these issues.

A civil action has, indeed, been brought by Donald Robinson against several of the Force members involved.

I make no recommendation here, for the reasons referred to above.

**Recommendation 2 of the Interim Report: Release of Intoxicated Persons**

Recommendation 2 addresses the decisions made by members of the Force in applying subsection 81(1) of the *Offence Act* of British Columbia. This provision permits peace officers to take intoxicated people into custody in specified circumstances. The section also permits the release of an intoxicated person to an adult person who is willing and capable of taking charge of the person. The recommendation was that the Force ensure that its members recognize the responsibilities imposed by this legislation and keep a complete and accurate record of the manner in which those responsibilities are fulfilled. In addition, it was recommended that members should determine whether or not there is an adult person who is willing and capable of taking charge of the person who is being taken into custody. An effort should be made to release the intoxicated person to that adult person rather than placing the intoxicated person in a cell.

The Commissioner expresses the view that Force policy is clear and appropriate in that members are required to comply with statutory obligations including those imposed by the *Offence Act*. This policy is expressed in terms of the duty of members to discharge their duties and responsibilities conscientiously and diligently; to enforce the law fairly, firmly, and rationally; and to use caution and prudence when exercising the power conferred on members by law. The Commissioner observes that there is no requirement under the *Offence Act* for a police officer to seek out an adult who appears to be capable of taking charge of such a person. The Commissioner states that it is understandable that no attempt was made by the arresting officer in this case. The Commissioner has, however, instructed the Director of Enforcement to examine the Force's policy and determine whether it is appropriate.

I do not know on what basis the Commissioner has determined that it was understandable that the arresting officer in the present case made no efforts to determine if there was an adult who was capable of taking charge of Donald Robinson. Perhaps the Commissioner is referring to the fact that it was a busy evening at the Detachment and a number of people were being placed in the cell under section 81(1)(b) of the *Offence Act*. Gibsons is, however, a small community and Mr. Robinson has family in the community. The Commission is aware that members do frequently exercise their discretion when picking up people to enquire if there is some place they can be taken other than the jail before taking the person into custody. This is a sensible exercise of discretion in that it gives meaning to the discretion to release conferred by section 81(1)(b) of the *Offence Act*. It is sensible as well where the consequence of taking a person into custody is to place them in cell facilities that are inappropriate for the numbers who are being lodged in cells. It is also a use of discretion which accords with the ideas of fairness and prudence found in the Force's Administration Manual.

It would have been more satisfactory if the Commissioner had more positively recognized that, although there may be no legal obligation to do so, it is a sensible exercise of discretion to determine if there is an alternative to placing a person in cells. I accept that matters of policy must be developed within the Force in a way which involves consultation and consideration. However, I would have thought that the Commissioner might have given the Director of Enforcement some guidance as to the desirability of incorporating a direction to members with respect to the discretion conferred by section 81(1)(b) of the Offence Act and the circumstances in which that discretion might be exercised.

**Recommendations 3, 4, 6, 7, 8 and 9 of the Interim Report: Force Policy on Custodial Care**

With respect to recommendations 3, 4, 6, 7, 8 and 9 the Commissioner indicates that he has examined the Force policy in light of the recommendations and is satisfied that the policy is appropriate with respect to custodial care of prisoners. The Commissioner has instructed the Director of Training to examine recommendation 6 and determine whether members and civilian guards should receive additional instruction in recognizing the signs and symptoms which indicate the need for medical assessment of or assistance to prisoners.

Recommendations 3, 4, 6, 7, 8 and 9 interrelate Force policy and the implementation of that policy. I do not take these recommendations as being critical of the policy. Indeed, the Interim Report at page 34 refers to the provisions of the policy as commendable. The relevant provisions of Force policy are attached as Appendix II. After considering these provisions I share the finding that they are commendable. However, I understand the recommendations to flow from the finding that Force policy was not applied in this case. I understand the recommendations to be framed with a view to improving the linkage between policy and consistent implementation. In this instance, there was a clear failure in the application of Force policy at the detachment level.

While the training contemplated in the Commissioner's response goes some distance to meeting these recommendations, the Commissioner's response as a whole has missed an opportunity to explain how the Force does ensure that its policies are followed in practice. The Commissioner is, of course, aware of the mechanisms in place within the Force which are designed to ensure that policies are in fact applied and he no doubt takes that knowledge as a given when preparing notices in cases such as this. The public, however, has little appreciation of the efforts made by the Force to ensure compliance with Force policy.

This is a case in which the member in charge on the evening in question failed to follow policy. This failure only came partially to the knowledge of the Force's management after persistent efforts by the complainants to have the matter investigated. It was only after a full public hearing that all the facts came to light.

### Recommendation 5 of the Interim Report: More Than One Prisoner in Cell

Recommendation 5 deals with the approach to be taken where more than one prisoner is placed in the same cell. Some detachments only have one cell. The Commissioner has instructed the Director of Enforcement to re-examine the Force's approach to this issue. I would expect that the Commissioner would with this, as with other matters involving a re-examination of Force policy, advise the Commission of any changes made to policy.

### Recommendations 10 and 11 of the Interim Report: RCMP Internal Investigations

Recommendations 10 and 11 deal with the importance of prompt and impartial investigation of complaints involving serious matters such as an alleged assault by a member of the Force. It has been recommended that no member of the

Detachment be assigned to the investigation. The Commissioner's response observes that these recommendations do not relate directly to the complaints themselves and that the Commissioner will take the recommendations under advisement. The Commissioner observes that an amendment to the *RCMP Act* would be required to exclude the Detachment Commander from investigating a public complaint. The Commissioner advises that should amendments to the Act be pursued, the recommendations will be addressed.

I believe that the Commissioner has misinterpreted the *RCMP Act*. Section 45.38 authorizes the Commissioner to make rules governing procedures to be followed in investigating complaints under Part VII. Subsection 45.37(4) provides that a complaint shall be investigated in accordance with such rules. Clearly the manner in which the investigation of a public complaint is carried out is entirely within the control of the Commissioner by virtue of the Commissioner's rule-making authority. This special rule-making authority is set against the general authority of the Commissioner to control and manage the Force. It may also be noted that the organization of the Force into detachments and the various responsibilities of detachments are established by rule and by regulation and not by the Act itself.

The Commissioner has made rules under Part VII for the investigation of public complaints. Those rules require the Detachment Commander to conduct or cause to be conducted the investigation of a public complaint. In this respect the rules parallel Part IV of the *RCMP Act* which deals with discipline. Part IV requires Detachment Commanders or any officer in command of a member to conduct or cause to be conducted investigations of suspected contraventions of the Code of Conduct. There is, however, no requirement in the *RCMP Act* that investigations under Part VII follow the same path as investigations under Part IV. Indeed Part IV and Part VII create entirely different procedures for discipline, on the one hand, and public complaints, on the other. In any event, Part IV does

not limit the authority to investigate alleged disciplinary infractions to Detachment Commanders. Any officer in command of a member may investigate the matter or cause it to be investigated. This gives the Force the ability to withdraw the investigation of serious disciplinary matters from the close confines of a detachment. A similar flexibility could easily be injected into the rules governing the investigation of public complaints under Part VII. The Commissioner's observation that recommendations 10 and 11 do not directly relate to the complaint itself is in the same vein as the Commissioner's observations concerning finding 18. My comments made with respect to finding 18 regarding the importance and interrelationship of a proper investigation to the satisfactory disposition of a public complaint are equally applicable here.

I would, therefore, repeat recommendations 10 and 11 for the purposes of this final report and would ask the Commissioner to reconsider his response to these recommendations.

## Concluding Observations on the Commissioner's Notice

### *The Discipline Imposed*

The Commissioner has stated that the Force is most concerned over the conduct of Corporal B.L. Waite. I am pleased that the Commissioner has expressed that concern in his notice. The Commissioner's observation that internal discipline has been imposed on Corporal Waite pursuant to Part IV of the *RCMP Act* is, however, a reference to the discipline which had already been imposed on Corporal Waite prior to the public hearing.

The evidence at the public hearing indicated that Corporal Waite had been disciplined in respect of three matters, namely, the failure to note information concerning the injuries suffered by Donald Robinson on the form prescribed by the Force for that purpose, the failure to provide adequate protection

for Donald Robinson from another prisoner in the cells, and the failure to record in the Prisoner Log Book the removal and subsequent return of Donald Robinson to the cells.

The findings in the Interim Report go beyond this. It is disappointing that the discipline in this case should have been based only on a partial appreciation of the facts. I am aware that there are difficulties in linking findings made in the Part VII process to discipline imposed under Part IV of the *RCMP Act*. However, the fact that disciplinary action has not been based on all of the facts as they are now known is far from satisfactory. No discipline has been imposed on Corporal Waite for the assaults on Donald Robinson.

To the extent that this is a result of the provisions of the *RCMP Act* which separate the public complaints process from the discipline process, the solution may lie in legislative amendment. These matters were touched upon in the Commission's First (at pp. 70-73) and Second (at pp. 80-83) Annual Reports.

*Discipline and the Privacy Act*

Consistent with the Force's policy, the Commissioner has not disclosed the discipline which has been imposed. It is the view of the Force that the *Privacy Act* precludes the disclosure of the discipline actually imposed on a member. This is a matter in which the Force and the Commission have different interpretations of the requirements of the *RCMP Act* in relation to the *Privacy Act*. It is the view of the Commission that Part VII requires the disclosure by the Commissioner of the action taken or to be taken by the Commissioner in response to a public complaint, with the result that disclosure of the discipline actually imposed is authorized by the *RCMP Act* and does not violate the *Privacy Act*.

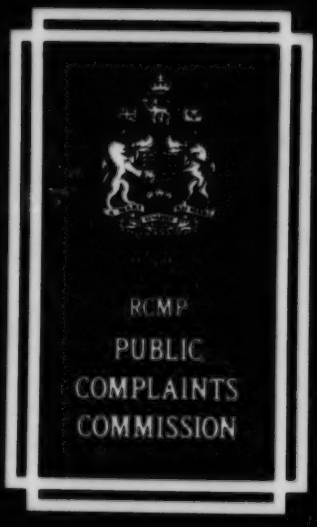
This is clearly a case in which disclosure of the discipline actually imposed would serve the public interest. Disclosure of the actual measures taken would contribute substantially

to public confidence in the Force. Neither the complainant nor the public can be expected to be satisfied with a general statement that disciplinary measures have been or will be taken. No police force, the RCMP included, can expect to have and maintain public confidence, in cases where the police have behaved improperly, unless there is disclosure of the actual disciplinary measures that are taken.

In view of the differing legal views on the application of the *Privacy Act*, there should be a legislative amendment to ensure that disclosure is made. Litigation is an alternate course of action, but legal proceedings involve considerable delay and expense, and could conclude with a result, based on the rules of statutory interpretation, that is unsatisfactory in principle. This issue has been referred to in the Commission's Annual Reports.

*Follow-up*

As noted in several instances, the Commissioner has referred issues to those in the Force responsible for personnel, enforcement, or training. The Commissioner has undertaken to personally monitor the ultimate resolution of the matters addressed in his notice. I would expect the Commissioner to advise the Commission of the ultimate resolution.




# LEGAL ISSUES DEBATED IN THE COURTS AND IN LEGAL OPINIONS

## PART III

# CHAPTER 7 LEGAL ISSUES IN THE COURTS

This year the courts addressed two issues relevant to the Commission. The first was whether Part VII of the *RCMP Act* operates retrospectively. The second related to the limits, if any, imposed on the Commission sitting as a panel, to receive certain RCMP documents. Can the Commission receive documents in evidence if the Force considers their disclosure injurious to international relations, defence or national security? Remember that Part VII of the *RCMP Act* permits the Public Complaints Commission to sit *in camera* to hear such evidence.

## Retrospectivity: The Courts Disagree

Last year's report mentioned the Federal Court Trial Division's conclusion that Parts VI and VII applied retrospectively. That is, they applied to conduct by an RCMP member occurring before the two parts came into force.

Mr. Justice McKay explained the issue's evolution:

> I am prepared to conclude that Parts VI and VII in the amendments to the Act were enacted with the primary objective of protecting the public and the RCMP itself from the risk of an apprehension of or actual bias in dealing with complaints about police conduct. Prior to these amendments, the RCMP itself was functioning as the sole arbiter of complaints made against it. The opportunity for independent and open review by the Commission of RCMP disposal of complaints can only enhance confidence of the general public in the force and its activities.

> In my view the dominant objective of Parts VI and VII of the Act is the advancement of a public purpose, the protection of the public. To the extent these amendments may be said to affect vested rights or interests, or to lead to punishment for past conduct, that is subordinate to the dominant objective here . . .. In light of the dominant purpose here, the protection of the public interest, the presumption against retrospective application of Part VII, to conduct occurring before its proclamation in force, is rebutted. (*Re: Royal Canadian Mounted Police Act* [1990] 2 F.C. 750 at 774-75)

The Attorney General of Canada asked the Federal Court of Appeal to review this judgment. A three-member panel of the Court of Appeal overturned the Trial Division decision. Mr. Justice MacGuigan, writing for the Court of Appeal, stated:

> In my view, the same evidence of Parliamentary intention which proves that Parts VI and VII are not a purely procedural exception to the presumption against retrospectivity also speaks to a Parliamentary intention of prospectivity rather than retrospectivity. The introduction of Part VII imposes new disabilities (as to reputation and discipline) and new duties (as to responding to complaints) on R.C.M.P. personnel. It cannot realistically be said that any such penalties are not intended as punishment for the event. That is indeed one of the purposes, where fault on behalf of R.C.M.P. personnel is found. The public is not being protected merely against a continuing unfitness as in *Brosseau*, but by exposure and punishment of wrongdoers. Equally, R.C.M.P. members and non-members are intended to be protected, as far as possible, from unsupported allegations

> against them. An R.C.M.P. member might have been charged with an offence, tried and acquitted pursuant to the provisions of Part II of the Act as it read prior to these amendments. A retrospective application of Part VII could have the effect of putting that person through an inquiry process a second time. Indeed, there might already have been a conviction under the old Part II and a consequent punishment, but the matter could still be revisited if retrospectivity were recognized. (at p. 33, unreported, December 8, 1990)

Faced with these contradictory views, Commission members were asked if the issue should be settled finally by the Supreme Court of Canada. Views were divided. The Commission finally asked one of the most distinguished legal counsel in Canada, Michael Goldie, Q.C. of Russell & DuMoulin, Vancouver, to address two questions:

1. To what extent do you consider it likely that the Supreme Court of Canada would reverse the decision of the Federal Court of Appeal?
2. Would you recommend, or not recommend, that the Commission seek leave to appeal?

Counsel answered as follows:

1. Having regard to the qualification later stated in this letter there is, in my opinion, at least a 50% probability that an appeal from the decision of the Federal Court of Appeal would be allowed by the Supreme Court of Canada.

2. I recommend an application be made to the Supreme Court of Canada for leave to appeal this decision.

One significant issue was whether the Federal Court of Appeal had correctly interpreted the Supreme Court of Canada judgment in *Brosseau v. Alberta Securities Commission* ([1989] 1 S.C.R. 301). Counsel retained by the Commission argued that the reasons of the Federal Court of Appeal appeared too narrow. The Trial Division's analysis was preferable. Furthermore, the Court of Appeal may have gone too far in inferring that Part VII of the Act authorized a second investigation into an individual's conduct, if one had been conducted under the old legislation.

Mr. Goldie also suggested that the Court of Appeal was not altogether correct in concluding that a retrospective application of Part VII would necessarily affect vested rights. Counsel referred to the Chairman's discretion under subsection 45.42(2) of the Act to declare himself satisfied with the RCMP's disposition of a complaint and write a final report to that effect.

Counsel questioned the Court of Appeal's inference that a hearing under Part VII is to be regarded as a penalty itself. Holding a hearing is but one option given to the Chairman under sections 45.42 and 45.43. When the Chairman decides to hold a hearing, the hearing procedure contains all the safeguards necessary to protect the RCMP member.

Mr. Goldie also challenged the Court's view that, in enacting Part VII, Parliament wished to maintain two complaints processes – the new one and its predecessor. Counsel doubted that Parliament wished to preserve the old process as a protection of vested rights – that is, rights that accrue from using the predecessor process on the same set of facts. Parliament had obviously found the predecessor wanting, since it decided to enact a new process.

On the second question – whether the Commission should ask for leave to appeal the decision of the Federal Court of Appeal – counsel argued that it would serve the public

interest to clarify the Commission's jurisdiction early in its life. The Commission therefore instructed counsel to ask for leave to appeal to the Supreme Court of Canada.

[On May 30, 1991, as this report was about to go to press, the Commission learned that the Supreme Court of Canada had decided not to grant leave to appeal on the issue of retrospectivity of the public complaint process. This means that the Commission has no jurisdiction and that the process does not apply to complaint incidents occurring prior to September 30, 1988.]

## Limits on a Commission Panel's Ability to Receive Evidence

Chapter 5 of the 1989-90 Annual Report discussed public interest investigations and hearings. One concerned an individual who had received a permit from municipal authorities to demonstrate during U.S. President Bush's visit to Ottawa. The RCMP prevented the complainant from demonstrating.

A Commission panel asked the RCMP to produce certain documents – in particular, two RCMP intelligence files and the RCMP Protective Policy Manual. RCMP counsel refused to produce the documents. He was then invited to issue a certificate of objection to that effect under the *Canada Evidence Act*. After the certificate was issued, the Commission applied to the Federal Court for a final determination.

The Federal Court first concluded that the Commission's application was inappropriate. It found support for this conclusion in the Supreme Court of Canada judgment in *Northwestern Utilities v. City of Edmonton* ([1979] 1 S.C.R. 684). There, counsel for a utilities board appeared before a court on an appeal of the board's decision and presented detailed arguments supporting the board's decision in favour of a utility company.

Mr. Justice Estey spoke for the Court:

> Such active and even aggressive participation can have no other effect than to discredit the impartiality of an administrative tribunal either in the case where the matter is referred back to it, or in future proceedings involving similar interests and issues or the same parties. The Board is given a clear opportunity to make its point in its reasons for its decision, and it abuses one's notion of propriety to countenance its participation as a full-fledged litigant in this Court, in complete adversarial confrontation with one of the principals in the contest before the Board itself in the first instance. (at p. 709)

Mr. Justice Estey added (at p. 709) that it had been the policy of the Supreme Court "to limit the role of an administrative tribunal whose decision is at issue before the Court, even where the right to appear is given by statute, to an explanatory role with reference to the record before the Board and to the making of representations relating to jurisdiction".

The Federal Court also adopted the conclusions of the Federal Court of Appeal in *Ferguson Bus Lines v. Amalgamated Transit Union, Local 1374* ((1990) A-257-89). The Court of Appeal, relying on the Supreme Court decision in *Paccar v. Canadian Association of Industrial, Mechanical and Allied Workers, Local 14* ([1989] 2 S.C.R. 983), found it appropriate for a tribunal to appear in court *only* when its jurisdiction is in issue. Accordingly, this Commission has the obligation to be and appear to be impartial as a quasi-judicial body; it is therefore inappropriate for the Commission to take the initiative of making such an application to the Federal Court.

However, because such a position would be less than useful to the parties in terms of the question they wished to have resolved, the Court looked at the merits of the issue. It weighed the

competing interests in disclosure and non-disclosure to decide whether to maintain the certificate of objection. This meant inquiring whether one of the parties, the complainant, would be prejudiced by a denial of access to the documents. The Court concluded that the public interest did not require disclosure. It also concluded that the public interest would be ill-served if sensitive material were disclosed when it was not crucial to a finding of fact.

After receiving a number of opinions, the Commission decided to appeal the decision to the Federal Court of Appeal. One ground for appealing would be that the Court misdirected itself in concluding as it did. In fact, the Commission made its application and sought to appear before the Federal Court for the very purpose of finding out whether it had jurisdiction to hear the evidence in question. The Commission, it would seem, was properly before the Court based on the *Northwestern*, *Paccar* and *Ferguson Bus Lines* cases. A hearing date has not yet been set.

# CHAPTER 8 LEGAL ISSUES RAISED IN LEGAL OPINIONS

## Commission Panel Reports: Availability

In Chapter 6 of the 1989-90 Annual Report, "A Barely Public Process", the Commission explained that the *Privacy Act* seemed to prevent making public the conclusions and recommendations from a public hearing held by a Commission panel. Part VII of the Act requires the report to be forwarded to the Minister and the Commissioner. It mentions no one else. Accordingly, a strict reading of the *Privacy Act* prevents sending the report to anyone else.

Such an interpretation, however, seemed to violate the rules of natural justice. The Commission sought a legal opinion. Counsel concluded that fundamental justice and the rule of openness in the courts were to be read into Part VII of the *RCMP Act*. Parliament could not have willed it any other way. The public therefore had a right of access to the hearing report.

The *RCMP Act* requires the RCMP Commissioner, on receipt of the report, to examine its findings and recommendations. The Commissioner must then notify the Minister and the Commission Chairman in writing of further action the RCMP Commissioner intends to take. If the Commissioner decides not to act on findings and recommendations, he must notify the Chairman why. Once notified, the Chairman must prepare a final report.

Interpreting the *Privacy Act* strictly, the final report, like the report made after a public hearing, would not be publicly available. However, the Commission has concluded that, like the report made after a public hearing, the final report should be available to the public. Accordingly, final reports are available to the public.

### Is a Complainant Entitled to Learn What Discipline is Imposed on a Member?

Complainants may want to learn what discipline is imposed on an RCMP member following a complaint. Views differ on the complainant's right to know. But the one that seems to be gaining favour with the citizenry and those studying police accountability is that disciplinary action following a complaint should be made public. Indeed, some recent provincial laws on public complaints against the police have incorporated this precept.

Police forces generally may not share this view. Some believe that privacy legislation prevents disclosure.

The Commission sought legal advice about whether the RCMP Commissioner is obliged under Part VII to inform the complainant about disciplinary action. Counsel concluded that the Act leaves the Commissioner little choice. Disciplinary action must be disclosed to the complainant. Since this information was required under the *RCMP Act*, its disclosure was an exception to the *Privacy Act*'s general prohibition on disclosure of personal information without the consent of the person affected; section 8 of the *Privacy Act* permits disclosures in accordance with an Act of Parliament.

The RCMP does not share this view.

### Is the RCMP Commissioner a "Member" under Part VII of the *RCMP Act*?

In one case, a complaint was made against the RCMP Commissioner. The Commission determined that the public interest required the Chairman to conduct an investigation. As part of this exercise, the Chairman sent questions to the RCMP Commissioner. The Commissioner refused to answer, claiming that he was not a "member" of the RCMP subject to Part VII of the *RCMP Act*.

It was difficult to accept the Commissioner's interpretation, since subsection 2(1) defines "member" to mean "any person who has been appointed as an officer or other member of the Force under section 5...". Subsection 5(1) states: "The Governor in Council may appoint an officer, to be known as the Commissioner of the Royal Canadian Mounted Police ...".

The Commission Chairman could have applied to the courts for a determination or he could have sought an opinion from counsel experienced in administrative law. He chose the latter route. For greater certainty, he asked the separate advice of two counsel – James MacPherson, Dean of Osgoode Hall Law School, an expert on constitutional law, and Bryan Williams, Q.C., an experienced practitioner and a former president of the Canadian Bar Association.

*The Opinion of Dean MacPherson*

Dean MacPherson concluded that as a matter of statutory interpretation, the Commissioner is a "member" of the Force under Part VII of the Act.

This interpretation is supported by other provisions in Part VII. They establish that the Part seeks to provide an external, independent and open system for citizen complaints against the Force. In the absence of explicit provisions to the contrary, it is consistent with this purpose that the Commissioner should be subject to the Act if a complaint is made against him.

Furthermore, section 37 of the Act lists several duties that would argue for the Commissioner being a member against whom a complaint could be made. For example, paragraph 37(f) states:

> 37. It is incumbent on every member
>
> . . .
>
> (f) to be incorruptible, never accepting or seeking special privilege in the performance of the member's duties . . ..

It would appear that the Commissioner were seeking and obtaining a special privilege if he could avoid the public complaints process of Part VII.

The Act establishes a major leadership role for the Commissioner. It can be argued that in principle and to promote fairness he should be subject to the Act's provisions on conduct and misconduct. This is especially true where the public interest is at stake.

The Commission is aware of opposing arguments suggesting that the Commissioner is not a member under Part VII. Throughout the Act, including Part VII, the Commissioner plays a key role in discipline and complaints. It can be argued that Parliament never intended to apply Part VII to the Commissioner; to do so would create confusion and be unfair to the Commissioner.

In response, it can be argued that the other Parts of the Act defining the Commissioner's managerial role are very different from Part VII. Part VII focusses on the rights of the public. It is therefore improbable that the Commissioner's role as a manager precludes him from being subject to Part VII, which has nothing to do with managing the Force.

The principal thesis excluding the Commissioner from the application of Part VII can be stated as follows:

> The Commissioner has definite and conclusive roles under Part VII. These include:
>
> (1) reviewing a complaint after receiving the findings and recommendations in an interim report prepared by the Commission sitting as a panel or by the Chairman;
>
> (2) notifying the Minister and the Chairman of action he would take in response to the findings and recommendations.

> Subsection 5(2) of the Act prevents the Commissioner from delegating these powers. In addition, section 37 requires every member to avoid any actual, apparent or potential conflict of interest. The Commissioner would unavoidably be placed in a position of conflict of interest if he were both the person complained against and the one who decides whether to accept the Commission's or Chairman's findings and recommendations. How could the Commissioner act fairly if his conduct was under scrutiny?

This line of analysis has some merit, but it does not withstand close examination. For instance, subsection 15(1) states that if the Commissioner is unable to act, the senior Deputy Commissioner may exercise the Commissioner's powers. Thus, if the Commissioner is the subject-matter of the complaint, his deputy could act for him. As well, subsection 24(4) of the *Interpretation Act* directs that words in a statute empowering a public officer to do any act or thing include his deputy.

It is possible that these two sections do not overcome the effect of the non-delegation provision in subsection 5(2) of the *RCMP Act*. Still, other valid reasons remain for concluding that the Commissioner's role under Part VII does not exempt him from being the subject of a complaint.

First, it is not impossible for the Commissioner to play his role under Part VII, even if the subject of a complaint. It is not rare for federal or provincial legislation to permit public officials to wear two hats. The Attorney General, for instance, is the chief law officer of the Crown (a legal role) and a member of Cabinet (a political role). Accordingly, where the Commissioner is required to act on findings and recommendations, he should not use his role to absolve himself from public scrutiny and

the public complaints process. Like any other member, he is subject to the strict standards imposed by the Act. These include the standards in section 37:

> (a) to maintain the integrity of . . . the administration of justice;
>
> . . .
>
> (f) to . . . never [accept or seek] special privilege . . .; [and]
>
> . . .
>
> (h) to maintain the honour of the Force and its principles and purposes.

It conforms completely with these standards for the Commissioner to accept adverse findings and recommendations about him. Similarly, it is appropriate on reasonable and defensible grounds for the Commissioner to reject findings and recommendations about himself. Furthermore, the Commissioner does not have the last word. If he rejects findings and recommendations, the Chairman may in turn write his final report which is addressed to the Minister, among others. As the Commissioner's superior, the Minister may decide that the Commissioner is wrong in rejecting the findings and recommendations.

A further argument rests on the important public purposes of the Act. The Act seeks to promote openness and accountability in Force operations and to provide an external process for public complaints about RCMP conduct. These purposes would be seriously undermined if the RCMP's top official were immune from the public complaints process. As Mr. Justice Dickson stated in *Putnam and Cramer*:

> [T]he surest way of undermining public confidence in the Force and in justice in general would be to place the R.C.M.P. in a cocoon, and

> exempt the actions of its members from investigation by an independent tribunal. ([1981] 2 S.C.R. 267 at 298)

Surely those words would apply equally to the Commissioner.

A final argument for considering the Commissioner a "member" lies in the lack of ambiguity in the relevant statutory provisions. The Commissioner is explicitly included in the definition of "member" in the Act. Unless Parliament excludes him, he must be taken to be subject to Part VII.

*The Opinion of Mr. Williams*

Mr. Williams also concluded that the RCMP Commissioner is a "member" under Part VII. His reasoning follows.

Two basic rules apply in interpreting statutes. First, they must be interpreted in accordance with the plain and ordinary meaning of their words. The Commissioner is an officer of the RCMP. Since an officer is equally a member, the Commissioner must be included as a "member".

Second, statutes must be interpreted having regard to the mischief that the legislator wanted to cure by enacting the statute. To do this, courts may consider the object of the statute – that is, what problems it sought to solve. Courts have held that the nature of the mischief or evil to be cured is best revealed by commission of inquiry reports. Courts will sometimes also examine parliamentary debates. In addition, statements a Minister makes in the House of Commons when introducing a bill are admissible in court to determine the legislator's intentions.

It is therefore relevant to look at the 1976 Marin Commission report and the 1981 McDonald Commission reports. These show that in establishing the Public Complaints Commission, Parliament sought to stop a serious erosion of public confidence

in the Force. Police misconduct had not been properly investigated by the Force, resulting in a loss of confidence. It was of fundamental importance to establish an independent body with powers to investigate alleged misconduct and to oversee how the Force would deal with it.

The McDonald Commission clearly saw the need for an outside authority to scrutinize the RCMP's complaints process. It suggested calling this authority the Inspector of Police Practices. The Inspector could inquire into and review any aspect of RCMP operations and administration, including questionable behaviour by RCMP members. The Inspector would even have access to the Prime Minister if the integrity of the Solicitor General were in question. The Solicitor General, it must be remembered, is the political authority to whom the RCMP Commissioner reports.

The McDonald Commission further concluded that the government exhibited an unwarranted reluctance to interfere in RCMP affairs. There were two reasons for this: the Commissioner's prominent rank in government and the government's dependence on the RCMP to enforce federal law. This reluctance appeared even where serious questions of ultimate government control of the Force arose. Three other factors added to accountability problems:

(1) an ill-defined government principle of non-intervention in decision-making by peace officers;

(2) ambiguity about the legal status of the Deputy Solicitor General in relation to the RCMP Commissioner; and

(3) the monolithic character of the Force.

The McDonald Commission made one particularly relevant comment:

> We take it to be axiomatic that in a democratic state the police must never be allowed to become a law unto themselves. Just as our form of Constitution dictates that the armed forces must be subject to civilian control, so too must police forces operate in obedience to governments responsible to legislative bodies composed of elected representatives. (*Second Report: Freedom and Security Under the Law*, Vol. 2 at pp. 1005-06)

Therefore, among the evils to be cured by the proposed legislation was the Commissioner's lack of accountability.

The ministerial statement made on introducing amendments to the *RCMP Act*, including the new Part VII, made it clear that the government was generally endorsing the recommendations of the Marin Report.

Mr. Williams quoted relevant passages from the Marin Report and emphasized key recommendations. He concluded that it was clear from these that Parliament intended to adopt the Marin proposals. In so doing, it intended to create an agency with powers of review entirely independent of the RCMP Commissioner's powers. These reforms would ensure public confidence in the police accountability process.

Mr. Williams argued that Part VII of the Act should be interpreted to accomplish these reforms. It was therefore essential that the Commission have the power to investigate all Force members, including the Commissioner.

The Commissioner could argue that he is not a "member" because if he made a decision concerning himself, he would be biased. Furthermore, he could not delegate his responsibility

under Part VII, because of the restriction on delegation contained in subsection 5(2) of the Act. The Commissioner cannot delegate his duties to review findings and recommendations made by the Chairman or by a Commission hearing panel. Nor can the Commissioner delegate his duty to notify the Minister and Chairman of further action to be taken on these findings and recommendations.

On the other hand, subsection 24(4) of the *Interpretation Act* states that words directing or empowering a public officer to act include his successor in office and his deputy. This is not a delegation. It is an automatic transmission of powers, presumably to be used when the public officer is unable to act. Thus, one can argue that the Deputy Commissioner can exercise the powers of the Commissioner. Furthermore, section 15 of the *RCMP Act* states that if the Commissioner is absent or unable to act, the senior Deputy Commissioner controls and manages the Force. If the Commissioner is "unable to act" because of bias or perceived bias, the senior Deputy Commissioner would act in his stead.

If, however, the senior Deputy Commissioner were unable to act, the Commissioner would out of necessity have to carry out his own duties. In such a case, an exception would be made to the normal rule that prohibits judging one's own case (*nemo judex in sua causa*).

As well, case law suggests that a police chief may, even where he is a witness, lawfully investigate, charge and judge an offence committed by one of his officers when he is given the statutory authority to do so. Furthermore, the Commissioner's duties under subsections 45.46(1) and (2) to review reports and respond to the Chairman and the Minister are so insignificant in the legislative scheme that his bias would not likely disqualify him. It would certainly not invalidate Commission proceedings about the Commissioner's conduct.

Finally, it is argued that the RCMP must be seen as a citizen police force accountable to those it serves. This argument is based on the common law and the rule of law as the fundamental constitutional premises of our society. Parliament clearly intended all Force members to be publicly accountable through the Commission.

For these reasons, the better view is that the RCMP Commissioner, like other Force members, is subject to Part VII of the Act.

* * *

Because of the importance of the question and in view of the contradictory views on it, the Commission Chairman considered recourse to the courts for its determination. The Department of Justice was approached. It agreed that the matter should be determined by way of a stated case. A common submission will therefore be made to the Federal Court, Trial Division.

## Does the Resignation, Retirement, Dismissal or Other Discharge of a Force Member Affect the Commission's Jurisdiction to Handle a Complaint about the Member?

*The Opinion of Mr. Williams*

Mr. Williams identified the relevant statutory provisions, as well as those in the Regulations made under the Act. He remarked that a member or officer may be discharged on retirement, resignation or on other grounds. Dismissal may occur when an appropriate authority finds that the member contravened the Code of Conduct. A member remains such until discharged or dismissed under the Act or Regulations. If steps aimed at discharging a member do not result in a formal discharge, the Commission continues to have jurisdiction to investigate a complaint about the member.

In *Priel v. Maurice* ([1989] 3 W.W.R. 673) the Supreme Court of Canada concluded that a law society discipline committee had no jurisdiction to consider a complaint about a former member who was now a judge.

*Samuels v. Council of College and Physicians and Surgeons (Saskatchewan)* ([1966) 57 W.W.R. 385) took a contrary view. There, the college discipline committee had begun proceedings against a physician. The physician asked for an adjournment to prepare his defence. During the adjournment, he did not pay the fees required to remain a member of the college. He then argued that the college had no jurisdiction over him because he was no longer a member.

The Saskatchewan Court of Queen's Bench concluded that the physician was a member of the college when discipline proceedings began. He could not prevent a final determination simply by having his name struck from the register for deliberately failing to pay fees. Nothing in the Act prevented the discipline committee from completing its proceedings.

The Saskatchewan Court of Appeal in *Priel* ([1988] 1 W.W.R. 491 (1987)) identified an important distinction between *Samuels* and *Priel*. In *Priel*, the individual had already been appointed judge when the formal charge was made. This was not the case in *Samuels*. The Court concluded that if the individual in Priel had still been a member of the law society when disciplinary proceedings were initiated, only then could it be said that *Samuels* would be of any relevance to *Priel*.

Furthermore, an 1838 case, *Simes v. Gibbs* (6 Dowl. 310), held that an attorney could not take his name off the rolls just to avoid the consequences of his conduct while an attorney.

In *Kimmerly v. Law Society of Yukon* ([1987] 3 Y.R. 54), the Yukon Supreme Court held that the law society had jurisdiction to enquire into a member's conduct, even though he had since become Minister of Justice. The court did not accept

that the Minister's statements during the incident were made solely in the proper discharge of his ministerial responsibilities and that they totally divorced him from his status as a member of the law society.

Mr. Williams then dealt specifically with the *RCMP Act* provisions on Commission jurisdiction over discharged members. In view of the statement in *Priel* that "the resolution of the issue turns solely on the wording of the *Legal Profession Act* and *Judges Act*", the primary factor was the interpretation of the *RCMP Act*. In interpreting the Act, it was important to remember its object.

Thus it was relevant to consider the evil that Parliament sought to cure. Courts have held that the nature of the evil is often best revealed by commission of inquiry reports, or by parliamentary debates during the introduction of legislation.

Mr. Williams referred to the 1976 Marin Commission report and the 1981 McDonald Commission reports. Their reasoning suggests that, in establishing the RCMP Public Complaints Commission, Parliament sought to stop a serious erosion of public confidence in the Force. This had occurred because of considerable evidence of police misconduct that the Force had not properly investigated. To remedy this, an independent body must have authority to investigate all misconduct by Force members.

Similarly, the ministerial statement made on the introduction of the Part VII amendments to the *RCMP Act* made it clear that the government intended to implement Marin's main recommendations.

Mr. Williams raised another argument. The common law and the rule of law are the fundamental constitutional premises on which our society is based. The RCMP must be seen as a citizen police force accountable to the citizenry it serves. Furthermore, Parliament intended that the Force be publicly accountable through the Commission.

Parliament clearly intended the Commission to enhance public confidence in the police accountability process. The Commission is in essence a standing royal commission. It is fundamental that the Commission have the authority to investigate the conduct of all Force members, including those discharged or dismissed.

The Commission was intended to be investigative and advisory, not disciplinary or adjudicative. It was created to ensure accountability. It would not serve Parliament's intentions if the Force or an individual member could thwart an investigation through retirement, resignation, discharge or dismissal.

The *Priel* case would not apply to limit the Commission's jurisdiction because *Priel* involved a disciplinary body whose purpose was to punish members of a professional group. The Commission cannot mete out discipline.

Because the Commission is a standing royal commission, it clearly has jurisdiction to review, investigate and inquire into all complaints about the conduct of Force members, whatever the status of the member – discharged, dismissed, resigned or retired – during the inquiry. It is inconceivable, for instance, that Parliament would have intended to prevent the Commission from investigating such matters as the Donald Marshall case, simply because the member whose conduct was at issue had been discharged. To prevent the Commission from investigating would defeat its purpose.

*The Opinion of Dean MacPherson*

Dean MacPherson dealt with two scenarios. In the first, a complaint is made against a member. After the complaint is initiated, but before it is resolved, the member ceases to be employed by the RCMP. In the second, the complaint is initiated after the member ceases to be employed by the RCMP. In both scenarios, whether termination is through discharge, dismissal, resignation or retirement is immaterial.

*Scenario # 1: Member leaves Force after complaint is made, but before matter is resolved*

The principal argument against continuing a complaint against an ex-member is that a "member" has rights under Part VII. These include notification of the complaint, receipt of the Commissioner's report after his investigation and the right to standing as a party at Commission panel hearings. The argument would then be that because these particular provisions all relate to "members" of the Force, if one is no longer a member, the process must stop because one of the key statutory participants is no longer involved.

Some cases offer support. In *Ross v. B.C. Psychological Association* ((1987), 19 B.C.L.R. (2d) 145), for example, the B.C. Court of Appeal held that an association discipline hearing could not continue after the member resigned. In *Pelletier v. Law Society of New Brunswick* ((1989), 59 D.L.R. (4th) 401), the New Brunswick Court of Appeal reached a similar conclusion.

Other cases differ. The Saskatchewan Court of Appeal in *Priel* concluded that the expression "member of the society" in the relevant act meant a member of the society both at the time of the conduct and during the disciplinary proceedings. *Samuels* exhibits similar reasoning.

Furthermore, Part VII of the *RCMP Act* seeks to create a process for citizens to make complaints about the conduct of members. It would be unfair to end an investigation or hearing because of a termination of employment, whether or not related to the complaint. For example, it would not promote the purpose of the Act to inquire into the conduct of a 30-year-old member, but not the conduct of a 55-year-old partner involved in the same incident simply because the 55-year-old retired before the inquiry ended. It would be even more unfair to end an investigation or a hearing simply because the member would resign or be dismissed as an ultimate consequence of the complaint.

A further argument supports the position that termination of employment does not end the investigation or hearing. Under section 45.38 of the Act, the RCMP Commissioner may make rules about the procedures the Force must follow in dealing with Part VII complaints. Under this provision, the Commissioner issued Standing Orders (Public Complaints). Section 10 of these Orders requires an investigation into a complaint to continue to conclusion even if the member resigns or ends employment with the Force. The rules govern the Commissioner and the Force only. If the Force keeps its internal complaints process alive even after a member has resigned or is discharged, nothing in Part VII of the Act indicates that the process under the Act should be any more restrictive.

Therefore, Part VII permits continuing investigations and hearings where a member resigns or is discharged after a complaint occurs.

*Scenario # 2: Complaint made against a member for conduct while still a member; member leaves Force before complaint is made*

In the first scenario, the complaint is lodged, then the member leaves the Force. Here, the member leaves the Force even before the complaint is lodged.

The principal argument against permitting such a complaint under the Act is that it would be a complaint "in the air". There should be an active member against whom a complaint can be made.

Other arguments raised under the first scenario would also apply here. A member has statutory rights in the Part VII process. Because these rights relate to "members", the process must stop once one is no longer a member. A key statutory participant is no longer involved.

Section 10 of the Commissioner's Standing Orders requires an investigation to continue to conclusion even if the member resigns or ends employment with the Force. One could argue that the words "continue to conclusion" imply that the complaint must be made while the member is still a member of the Force. If not, section 10 would not apply. Similarly, Part VII should not apply.

An even stronger argument is based on the Supreme Court decision in *Priel*, mentioned earlier. The Court concluded that the *Saskatchewan Legal Profession Act* could apply to an ex-member only if at the time of the complaint he was a member of the society. "Member" in the *Legal Profession Act* did not include a former member. Nor should "member" in the *RCMP Act* include former members.

These arguments have some force. Opposing arguments, however, have greater force.

First, subsections 45.35(1) and 45.37(1) (giving the right to launch a complaint) refer to "the conduct . . . of any member". This implies that the important date is not the date of the complaint, but rather the date of the alleged misconduct.

This interpretation is consistent with an Act that encourages an independent review of alleged misconduct against citizens. If a complaint arises after a member has resigned, why should he be able to avoid a process that his colleagues involved in the same incident, who continue as members, cannot? The Force surely must be interested in learning whether it can do anything to guard against similar future misconduct. The Force is surely also interested in what happened to the complainant, since it should want to mitigate the hurt resulting from the complaint incident.

Thus, it seems neither logical nor fair to prohibit a complaint about the "conduct" of a member simply because the member, by accident or design, left the Force before the complaint was lodged.

This conclusion might seem to run counter to the conclusion reached above on the basis of section 10 of the Commissioner's Standing Orders. The words "continue to conclusion" imply that the complaint must be made while the person was still a member of the Force. However, those words speak to the question of when proceedings *conclude*, not when they *commence*. They do not address the issue of when the complaint must initially be made.

This leaves the *Priel* case to address. There, a disciplinary process began as a result of a complaint. Part VII does not involve a disciplinary process. Parts IV and V deal with discipline. A Part VII process may eventually lead to a disciplinary process, but that is not its purpose. Part VII establishes a regime to encourage citizens to bring complaints about alleged misconduct to an independent, open and external body. Because other parts of the *RCMP Act* deal explicitly with internal discipline, it is fair to conclude that the citizen focus is paramount in Part VII.

In discipline statutes, "the intent is to punish" (Saskatchewan Chief Justice Bayda in *Priel*). The remedies permitted in most discipline statutes – disbarment, suspension, reprimand or fine – reflect this purpose. The "decision" provisions in Part VII of the *RCMP Act* are structured differently. Reports made by the Commission or the Chairman contain findings and *recommendations*. The Commissioner conducts a *review* in light of findings and recommendations. The Chairman *considers* the Commissioner's report and prepares a *final report* setting out the findings and *recommendations* to the *Minister* and the *Commissioner*. This process strongly suggests that one important purpose of the Act is to use the complaints process to improve the Force. No one is punished. Rather, the focus is on the RCMP as an institution. This argues against following the reasoning in the discipline cases mentioned above. They deal with discipline; Part VII does not.

To conclude: If the complaint is lodged in a timely fashion and relates to the conduct of the member, then the complaint can and should proceed. This is so even if the member leaves the Force before the complaint is lodged. The important fact is that alleged misconduct occurred when the person was a member. Any subsequent change in the member's status is immaterial.

Again, because of the contradictory views on the question, the Department of Justice agreed to join the Commission in submitting the matter to the Federal Court, Trial Division.

**Is the Commission Chairman, before Preparing his Final Report, Required to Send to all the Parties the Commissioner's Notice which the Chairman Received in Reply to an Interim Report?**

This question arises from a request received by counsel representing a complainant whose complaint had been heard by a Commission panel. After the hearing, the panel's interim report was ultimately sent to the complainant. Under the Act, the Commissioner must also receive the interim report. After considering it, he must prepare and send to the Commission Chairman a notice indicating what further action has been or will be taken with respect to the complaint. If the Commissioner decides not to act on any findings or recommendations of the interim report, he must indicate why in the notice. The question, therefore, is whether the rules of fairness oblige the Chairman to send the Commissioner's notice to the parties involved in the complaint before preparing a final report.

The question is interesting, since the Act specifies that on receipt of the Commissioner's notice, the Chairman must, after considering the notice, send his final report. The legislation does not say that the Chairman, in preparing his final report, must also consider the views of the parties about the Commissioner's notice. But while there is no direct stipulation to that effect, there is no prohibition against doing so.

Because of its importance, the question was submitted to an eminent professor of administrative law at Osgoode Hall Law School, Professor John Evans.

Under our legislation interim reports can be prepared not only by a Commission panel after a hearing, but also by the Commission Chairman after he has made an investigation. Accordingly, Professor Evans was asked to determine as well whether the Commissioner's notice must be sent to the parties when it follows the interim report after an investigation.

Professor Evans began his analysis by quoting the leading modern statement about the application of the duty of fairness to the performance of statutory functions – *Cardinal v. Director of Kent Institutions* ([1985] 2 S.C.R. 643). At page 653, Mr. Justice Le Dain stated:

> [T]here is, as a general common law principle, a duty of procedural fairness lying on every public authority making an administrative decision which is not of a legislative nature and which *affects the rights, privileges or interests of an individual* . . .. (emphasis added)

It could be argued, Professor Evans explained, that the power to issue a final report need not satisfy the duty of fairness because the report does not directly determine the legal rights of individuals. The reports are "recommendatory", not "dispositive"; also, they do not form an integral part of a process that culminates in determining the rights of the complainant or the member involved. However, he added, it was now settled law that the duty of fairness may apply to the exercise of a power to investigate and report, even though no final disposition of an individual's rights or interests is made thereby.

Professor Evans stated several reasons why a Court may well conclude that the Chairman must act fairly when considering

a Commissioner's notice, and before issuing a final report. These reasons are stated in the opinion appended to this report.

He then refuted an argument based on the *expressio unius* rule. That argument was as follows: Since the Chairman was required to consider the Commissioner's notice before writing his final report, there was no duty or obligation to consider the views of anyone else. Professor Evans pointed out that the rigorous application of that rule is accepted less and less by the courts. He quoted an English House of Lords judgment, *Wiseman v. Borneman* ([1971] A.C. 297 at 308 (1969)):

> For a long time the courts have, without objection from Parliament, supplemented procedure laid down in legislation where they have found that to be necessary for [ensuring fairness].

Professor Evans suggested that even though a Chairman's final report does not deprive a person of a right or determine an interest, it does affect important interests underpinning the statutory scheme: the adoption by the Commissioner of measures appropriate to remedy the complainant's grievance and to prevent repetition of the offensive conduct, and the protection of Force members from groundless accusations.

Professor Evans then analyzed the scope of the duty of fairness. In his opinion, the Chairman is obliged to disclose to any party requesting it a copy of the interim report containing the Commission's findings and recommendations following a hearing.

Professor Evans returned to the Commissioner's notice. He argued that the need to forward the notice to the parties was even greater if the Chairman proposed to alter the interim report because of the notice.

Professor Evans then surmised that a court could hold that the duty of fairness only requires the Chairman to disclose to a person that part of the Commissioner's notice that impugns the evidence of the person, and the relevant part of the report to which the notice responds. However, deciding the extent of disclosure could prove difficult in practice. Limited disclosure could also be much less satisfactory than complete and routine disclosure for attaining the purposes of the statute.

After receiving these documents, the parties would be required to forward their views in writing to the Chairman. However, written submissions may not suffice when an issue of fact is involved, at least if the dispute turns on the credibility of a witness. If the Commissioner rejects a finding of fact made in the interim report, and the resolution of the dispute involves a question of credibility, fairness will normally require the Chairman to remit the issue to the Commission for the hearing of further testimony. Only then should the Chairman reverse the finding of the interim report.

Sending the issue back to the Commission may give rise to another problem. In hearing further testimony, the Commission panel might violate the *functus officio* rule, which prevents a tribunal from reopening a hearing after rendering a decision. However, if the Chairman saw fit to remit the matter to the Commission panel, it would hear further evidence as a delegate of the Chairman. In other words, the findings of the panel would not be added to its original report but would constitute another report on the question submitted to it.

# THE INDEPENDENCE OF THE COMMISSION AND ITS RELATIONSHIP WITH THE PROVINCES

## PART IV

# CHAPTER 9 THE COMMISSION AND THE PROVINCES

## Introduction

The purpose of this chapter is to show how the Commission carries out its mandate with consideration for provincial interests and concerns.

The Commission and the RCMP are federal institutions. But in addition to its federal policing responsibilities, the Force acts as the provincial police in all provinces but Ontario and Quebec, under contracts with the eight provinces concerned. It also polices the Yukon and Northwest Territories under similar contracts.

In its provincial and territorial role, the RCMP polices hundreds of small communities. Also, nearly 200 municipalities – some with large populations – located in the eight "contract" provinces are policed by the RCMP under special agreements with those municipalities. Half the Force is engaged in provincial and municipal policing.

All ten provinces have responsibilities for the administration of justice. These responsibilities arise under the Constitution or by delegation from the federal Parliament. The provinces are, of course, responsible for the enforcement and prosecution of provincial laws, and have major responsibilities for the enforcement and prosecution of the federally-made *Criminal Code*. The two territories also have responsibility for the administration of justice, but this is conferred on the territories by federal legislation, since the territories are regarded, in legal terms, as emanations of the federal Parliament. There is a major difference between the provinces and the territories. In the territories, federal prosecutors prosecute *Criminal Code* offences. With these qualifications, what is said below about the provinces also applies to the territories.

The Commission has recognized, in carrying out its mandate, that the provinces have a legitimate interest in its activities. It has endeavoured to coordinate its activities and exchange information with provinces as appropriate.

The Commission's relationships with the provinces have several aspects:

1. Where the RCMP carries out provincial or municipal policing, the Commission has, in effect, the role of a provincial police commission in handling complaints from the public.

2. Where a complaint under Part VII of the *RCMP Act* and the complainant or the Force member involved is (i) under investigation in respect of a *Criminal Code* or other offence relating to the complaint incident or (ii) has been charged with such an offence, the Commission is careful not to interfere with the ordinary course of the administration of justice. It coordinates its role with provincial law enforcement and prosecution authorities, as appropriate in each case.

3. It is desirable to promote discussion on matters of common interest between the Commission and provincial authorities (including provincial police commissions) having responsibility for complaints.

These three matters are commented on later in this chapter. First, however, a history of provincial legislative attempts to oversee the RCMP will be briefly outlined. This background has previously been referred to in our first and second Annual Reports (at pp. 4-5, and 104-105 respectively), but in the context of the legislative history of Parts VI and VII of the *RCMP Act*.

## The Jurisdictional Question

Understandably, contracting provinces have considered themselves as having a responsibility for responding to public complaints about the RCMP's provincial and municipal policing services. Most, if not all, provincial Attorneys General or Solicitors General believed the responsibility was constitutionally valid under the provincial power to enact laws for the administration of justice in the province. As well, until the *RCMP Act* was amended in 1986, no federal legislation had established a process, with an external review body, for dealing with complaints by the public.

It is therefore not surprising to find that most contracting provinces had enacted legislation attempting to give their police commissions or some special agency some authority to deal with public complaints about RCMP provincial or municipal policing services. (These provincial police commissions or special agencies have jurisdiction, of course, over complaints respecting non-RCMP municipal police forces.) Manitoba first enacted such legislation in 1971. Alberta followed in 1973, then British Columbia, Saskatchewan and Nova Scotia in 1974, and New Brunswick in 1977. These provincial laws varied substantially. Some were subsequently amended.

But there was always the underlying constitutional question as to the extent, if any, to which provincial legislation could establish procedures for dealing with the disposition of public complaints against the RCMP.

In 1978, in *Keable and Attorney General of Quebec v. Attorney General of Canada et al.*, the Supreme Court of Canada held, in respect of a provincial commission of inquiry into alleged criminal activities of the RCMP:

- under its power over the administration of justice, a province could establish a commission to inquire into alleged specific criminal activities of RCMP members; and

- a province could not empower such a commission to inquire into the administration and management of the Force.

Speaking for the Court, Mr. Justice Pigeon stated ([1979] 1 S.C.R. 218 at 242):

> Parliament's authority for the establishment of this force and its management as part of the Government of Canada is unquestioned. It is therefore clear that no provincial authority may intrude into its management. While members of the Force enjoy no immunity from the criminal law and the jurisdiction of the proper provincial authorities to investigate and prosecute criminal acts committed by any of them as by any other person, these authorities cannot, under the guise of carrying on such investigations, pursue the inquiry into the administration and management of the force.

Three years later, the Supreme Court of Canada considered the validity of the 1973 Alberta legislation which empowered a provincial board to investigate complaints concerning RCMP members and impose discipline. In *Attorney General of Alberta v. Putnam and Cramer* ([1981] 2 S.C.R. 267), the Court found the questioned provisions of the Alberta law to be unconstitutional. Chief Justice Laskin, speaking for the majority, identified the excerpt from Mr. Justice Pigeon's reasons for judgment, quoted above, as establishing the basic principle to be applied.

Chief Justice Laskin recognized the provincial interest in arrangements for provincial policing by the RCMP. Referring to Alberta's contract, he stated (at p. 278):

> The Province, by this contract, has simply made an *en bloc* arrangement for the provision of policing services by the engagement of the

> federal force rather than establishing its own force directly or through a municipal institution. The performance of the parties under the agreement of their respective roles is, of course, a matter of continuing interest to the parties if for no other reason than the constant contemplation of renewal negotiations. The Province of Alberta, for example, must have a valid concern in the efficacy of the arrangement, not only from an economic or efficiency viewpoint, but also from the point of view of the relationship between the Government of Alberta through its policing arrangements and the community which is the beneficiary of those police service arrangements. This, however, is a far cry from the right of one contracting party to invade the organization adopted by the other contracting party in the delivery of the services contracted for under the arrangement.

The Chief Justice had noted earlier that the RCMP disciplinary procedures were very detailed in how they dealt with Force members. These procedures provided "for complaints, for investigation, for punishment, for review in accordance with prescribed formalities".

In 1986, five years after *Putnam and Cramer*, Parliament established, for the first time, a special statutory procedure for disposing of public complaints, including external review by an independent body – this Commission. It also provided for a revised disciplinary process, also with external review, through the External Review Committee. Parliament had entered the legislative field of public complaints in relation to the RCMP.

Parliament was sensitive to the interests of the contracting provinces. The *RCMP Act* calls for the appointment to the Commission of a part-time member from each contracting

province. The Act requires the federal government to consult with the provincial minister responsible for police affairs prior to the appointment being made for that province. The Act also requires that such an appointee be assigned to sit on any hearing instituted under Part VII concerning conduct arising under a contract for policing services in the province that the appointee represents.

Parliament also recognized a role for all provinces – not only the eight with contracts for provincial policing by the RCMP – in the lodging of complaints. The public is entitled under Part VII to make complaints to "the provincial authority" responsible "for the receipt and investigation of complaints by the public against police". (Complaints may also be made to our Commission and any member of the RCMP.)

Some provincial legislation remains on the provincial statute books despite *Putnam and Cramer* and the coming into force of Parts VI and VII of the *RCMP Act*.

British Columbia adopted a new *Police Act* in 1988, compatible with the *RCMP Act*. The B.C. Act excludes the RCMP from the application of the B.C. citizen complaints procedure. In contrast, Alberta enacted legislation in 1988, after Part VII of the *RCMP Act* was enacted, which specifically provides procedures for dealing with complaints against the RCMP. Some Alberta procedures appear to be inconsistent with Part VII of the *RCMP Act*.

### The Public Complaints Commission Acting as a Provincial Commission

Citizens of contracting provinces tend to look to their provincial Attorneys General and, where the office exists, Solicitors General, to deal with their complaints regarding the conduct of RCMP members in performing provincial or municipal policing duties.

It was for this reason that a number of provinces, as referred to above, have tried to provide provincial police commissions or similar bodies with jurisdiction to deal with complaints concerning the RCMP. But, as has been seen, the Supreme Court of Canada has ruled that this cannot be done.

The result is that, in each "contract" jurisdiction, the Commission is, in effect, carrying out the role of a provincial police commission in dealing with complaints by the public concerning the conduct of RCMP members providing provincial and municipal policing services.

It has been a Commission objective to provide at least as good a service to the citizens of the contracting provinces and territories, as those citizens would receive from a provincial police commission.

This is a very difficult task. It cannot be accomplished with only an office in Ottawa. The public is entitled to have reasonable access to Commission services. This is why the Commission has developed a plan for establishing regional and, in the long run, satellite offices. The speed with which this can be done depends on the availability of resources. Regional offices have been opened in Vancouver for British Columbia and the Yukon, and in Edmonton for the Prairie Provinces and the Northwest Territories. The Commission hopes to open an office in the Atlantic Region in the coming fiscal year. It hopes that, in future years, satellite offices can be opened in the two territories and in those contracting provinces that are not the sites of regional offices.

### Parties under Investigation or Charged

The Commission may become aware that a complainant or a member of the Force whose conduct in question is under investigation for, or is charged with, an offence relating to the complaint incident. If it does, it will normally advise the

appropriate police or prosecuting authority of the Commission's interest in the matter, and coordinate its handling of the complaint with the police investigation and the prosecution.

For example, the Commission will normally await the outcome of a criminal trial. The Commission does not wish to interfere with the ordinary course of the administration of justice. Besides, by waiting for trials to take place, the Commission will have the benefit of evidence given under oath and judicial findings.

**Commission/Provincial Discussions**

The Commission has adopted and implemented a policy of developing good lines of communication with appropriate provincial and territorial officials. It did so to keep them informed and to discuss with them how the Commission is providing its services in their jurisdictions, and to work out the proper coordination of the Commission's role with law enforcement and prosecution authorities for complaints where there are related criminal investigations or prosecutions under way.

In addition, the Commission meets with representatives of provincial police commissions and similar bodies to discuss matters of common interest. The Commission hopes that these discussions will promote a better understanding of the public complaints process and lead to improvements.

Also, there is merit in developing common approaches, where respective statutory mandates allow. It is confusing for citizens of a province to have two different public complaints systems and two different external review bodies – one for the RCMP and one for other police forces. To some extent that confusion can be lessened by developing joint or cooperative communication programs. Some discussions have been held which would lead to such programs.

The Commission has assembled a loose-leaf volume containing a summary of all federal and provincial legislation about overseeing the police. The Commission hopes that police commissions and others responsible for, or having an interest in, law enforcement will find this volume useful. The Commission intends to keep this volume up to date by incorporating legislative changes that occur across the country.

## Conclusion

The relationships that the Commission must have with the provinces and, by extension, with the territories, have been recognized by the Commission as very important.

At the same time, the Commission recognizes that it is providing a national service and that it is desirable to provide that service on a consistent basis across Canada. Part VII must be applied with consistency, from Newfoundland to British Columbia, to complainants, RCMP members, and the RCMP itself. Fairness and the public interest demand no less.

## CHAPTER 10 THE INDEPENDENCE OF THE COMMISSION

### Introduction

Nothing is more vital to the Commission's continuing ability to do its job than that it succeed in maintaining and enhancing both the reality and the appearance of its independence. Over the years, this is likely to prove one of the biggest challenges facing the Commission. For this reason, the Commission Chairman has included in this, the last annual report for which he will be responsible before retiring, his understanding of the concept of "Commission independence", its limits, and some of the threats to it.

Parliament intended that the Commission be independent. In introducing Bill C-65 (which added Parts VI and VII to the *RCMP Act*) in the House of Commons on September 11, 1985, the then Solicitor General of Canada, the Honourable Perrin Beatty, stated:

> Bill C-65 proposes the creation of the Public Complaints Commission, an *independent* and *impartial* authority, which would be outside the structure of the RCMP.
>
> I see the establishment of the Public Complaints Commission as an amendment of paramount importance. It is a contemporary response to a need for objective, open and fair handling of complaints against the RCMP in a manner which will command public confidence. (Emphasis added)

What Parliament did was to introduce a new and important institution into the administration of justice in Canada. Through a statutory public complaints process, police action would be subject to independent and impartial inquiry by an

authority external to the police. Through this new institution the RCMP and its members were to be made accountable for their conduct. Through it they would also have an opportunity to respond to complaints by the public.

It is vital to the proper administration of justice and the work of the Commission that the Commission be, and be perceived to be, functioning independently of direction or influence by the RCMP and the Executive of Government. Independence is essential to ensure impartiality and fairness; it is the very heart of the Commission's reason for existence.

It is a given that the Commission must always be vigilant in protecting the integrity of its independence.

What is meant by independence?

Independence as a concept is easy to understand. But its exercise can be more complex. With the Commission, the complexity arises out of the Commission's relationships with Parliament, the Executive of the federal government (particularly the Solicitor General of Canada and the Solicitor General's Secretariat), the RCMP and, as discussed in the last chapter, the provinces and territories. Finally, the Commission must be sensitive to the expectations of the public, individual complainants and members of the RCMP. It must also be attentive to the public's right to enjoy confidence in the RCMP.

The legislation establishing the Commission and the public complaints process, like most laws creating administrative tribunals, is silent on the principle of independence. One has to examine Parts VI and VII of the *RCMP Act* in the context of administrative law principles, particularly the duties of fairness and impartiality, to find the full legal underpinnings for the Commission's independence.

These legal principles are relatively easily applied in the Commission hearing process. But in the day-to-day operations of the Commission, it is necessary to be alert to and mindful of the Commission's independence. It must be continually asserted and protected to avoid its erosion.

Several factors should be borne in mind.

First, the very name of the Commission – the "RCMP Public Complaints Commission" – has led many to believe that the Commission is a part of the RCMP. As the Commission has become better known, this problem has lessened. But it still exists. There will always be a need to publicize the role and nature of the Commission.

Second, the Commission is a small agency in the vast machinery of the federal government. Establishing and preserving the Commission's distinct independent identity with the federal bureaucracy, and in the political environment of the national capital, requires directed and sustained effort. Not everyone with whom the Commission has had contact in this environment has fully grasped the implications of the legal status of an agency that is independent of the Executive of government and the RCMP. However, the Commission has succeeded, we believe, in establishing its independent identity in the federal government.

Third, a danger facing all administrative agencies lies in being "captured" by those bodies they were established to regulate or review. Those who study administrative tribunals have recognized that it is all too easy for a tribunal to come to share the view of the public interest put forward, perhaps repeatedly, by those subject to regulation by, or the purview of, the administrative agency. This is particularly true when an organization frequently appears before and deals with that agency. The RCMP is a constant participant in the Commission's activities. Few administrative tribunals have such a major institution, and its members, as the sole subject of its process. (The Security

Intelligence Review Committee and the Public Service Staff Relations Board are other examples.) Care must be taken that the elephant does not roll over or swallow the little watchdog!

In discharging the Commission's responsibilities, the Chairman, other Commission members and staff become acquainted with senior and other officers of the RCMP. They obtain an understanding of the difficulties facing the Force and the reasons for its policies and practices. No doubt they develop a respect for the general standards of professionalism of RCMP members. The continuing challenge for the Commission is to obtain the trust and cooperation of the RCMP, without compromising the Commission's ability to judge independently the validity of complaints (i.e., the propriety of RCMP conduct) and how the Commission should carry out its mandate.

Fourth, a claim for independence is not a plea to be unaccountable to the public. We refer later to the various ways in which the Commission is answerable to the public through Parliament and its committees. In addition, the openness of the Commission's policies, processes and decisions informs complainants and other members of the public of Commission activities, and enables them to make known their views on the Commission's performance.

Fifth, some administrative tribunals are regarded as "regulatory". These (especially the economic regulatory agencies, such as the Canadian Radio-Television and Telecommunications Commission and the National Energy Board) may have the legal power to make binding decisions that have immediate and far-reaching implications for social and economic policy. The argument is made that the government bears ultimate political responsibility for these policy matters; it should therefore have the legal power to ensure that the decisions of these regulatory agencies are consistent with its policies. The government may, as a consequence, be given the power to overturn these decisions. This Commission is

not such a regulatory agency. Its very role is to make impartial and independent findings and recommendations, which are not reversible by the government.

Sixth, the Commission's findings and recommendations are not legally binding. The Commission relies for its influence on the thoroughness of its inquiries, the integrity of its processes, and the persuasiveness of its reports. It is essential to the quality of that influence that the Commission be and be seen to be functioning independently.

Finally, the words of the noted jurist, Lord Denning, should be noted:

> The most important principle of all to establish is that the tribunals should be independent of the executive. If this is vital for the ordinary courts, it is ever more vital for the tribunals and it is even more difficult for them to attain.

Both the Law Reform Commission of Canada and the Canadian Bar Association have recently examined the functioning of administrative tribunals and proposed reform. In 1985, the Law Reform Commission published its report (No. 26) on *Independent Administrative Agencies*. In 1990, the Canadian Bar Association released its Task Force Report on the Independence of Federal Administrative Tribunals and Agencies in Canada. Both studies emphasize independence as being fundamental.

It is useful, in this context, to outline how the Commission sees its relationships with the RCMP and with the federal government. It is important at this stage of the Commission's existence that these relationships be clearly understood.

## Relationship with the RCMP

A good working relationship with the RCMP is obviously necessary for the public complaints process to function effectively. There must be continual and intensive contact in processing complaints, supplying relevant information and conducting investigations.

That such a good working relationship exists in fact is due to the professionalism and goodwill of both Force members and Commission staff.

Discussions also occur from time to time between the Force and the Commission about improving the process and about other issues relating to the Commission's mandate. As could be expected, disagreements sometimes occur.

If issues arise about the scope of the Commission's jurisdiction or how the Commission should carry out its mandate, the Commission considers that Parliament and the public are entitled to know. The annual reports of the Chairman serve this purpose.

Sometimes such issues involve legal questions that should be resolved by the courts. Parliament provided the Commission with a statutory mandate. The Commission has a responsibility to determine the scope and meaning of the mandate.

Complaints are sometimes made concerning the conduct of senior members of the Force, including the Commissioner. Special care must be taken when examining these complaints to ensure that the Commission will be seen to be acting objectively.

What must be avoided is any basis for a perception that the Commission and the RCMP have a too-intimate relationship, either in handling particular complaints or in discussing general issues. Otherwise the confidence of the public, complainants, and Force members will erode.

Both the Commission and the Force are fully aware of the need to be at arm's length, while working effectively and cooperatively together.

## Relationship with the Executive

*General*

To achieve independence, the Commission must be independent of governmental or other direction or influence in exercising its statutory powers of inquiry and decision-making. These statutory powers encompass not only processing individual complaints, but also making policies and procedures, establishing practices and setting priorities to enable the Commission to carry out its mandate effectively and fairly.

As an independent body the Commission is not and must not be regarded as an integral part of the Solicitor General's Ministry or Secretariat. The Commission Chairman does not "report" (in the sense of being subject to direction) to the Solicitor General, unlike the heads of agencies over which the Solicitor General, by statute, has direction, such as the RCMP, CSIS and Correctional Service of Canada. The Commission and Chairman are required under Part VII to send reports dealing with complaints to the Solicitor General, since the Minister is responsible for, and directs, the RCMP. The annual reports of the Chairman must be submitted to the Solicitor General (as are those of the Security Intelligence Review Committee, whose independent functioning parallels that of the Public Complaints Commission) for tabling in Parliament.

Through annual reports the Commission accounts to Parliament on a regular basis for how the Commission has carried out its responsibilities. The Commission responds to questions by Members of Parliament arising out of annual reports and Part III Estimates, or otherwise, through appearances before the parliamentary committee known as "the House of Commons Standing Committee on Justice and the Solicitor General".

The Solicitor General is the Minister responsible for the financing of the Commission. The Solicitor General's Secretariat supplies the Commission with certain support services. These matters will be referred to later.

The independence of the Commission is subject to qualifications. The Commission requires public funds to function and it must account for their expenditure. In this respect, the Commission does not function in a vacuum, completely removed from contact with, or regulation by, the federal bureaucracy and its political masters.

General governmental requirements about staffing (the Commission staff being within the federal public service), budgeting and expenditures apply. Discussions take place from time to time with officials of the Treasury Board, other central agencies and the Solicitor General's Secretariat about the application of these general requirements. While these requirements constrain the Commission, they also apply generally to federal administrative tribunals, government departments and agencies. Thus, when properly applied, they should not be regarded as interfering with the Commission's independence. However, it would be possible, in their application, to undermine the effective functioning of the Commission and thus impair its independence.

*Resources*

The resources that the Commission has received to date have been satisfactory. Requests for those resources have been received sympathetically by Solicitors General of the day, and from the Treasury Board and its officials. Sometimes the process seems to take longer than the Commission would like, but the machinery of government is not known for satisfying the impatient.

Having acknowledged the adequacy of the Commission's resources to date, the Commission Chairman believes it important to draw attention to two points of principle:

1. If the Commission does not receive adequate resources it cannot carry out its mandate. Resources depend ultimately on decisions at the political level by the Solicitor General, the Treasury Board and Parliament.

   In this context the Solicitor General is designated by Order in Council as the appropriate Minister for this Commission for the purposes of the *Financial Administration Act*. This arrangement enables the financing of the Commission's functioning. Such arrangements do not make an independent commission, such as this Commission, subject to ministerial or other governmental direction on the management of its mandate. However, in terms of manpower and dollars, resource allocation can influence indirectly how the Commission carries out its mandate.

   It is essential for the proper functioning of the Commission that the Secretariat, the Solicitor General and the government not do indirectly, and not be perceived as doing indirectly, what cannot be done directly.

2. There is an inherent conflict of interest between the responsibility the Solicitor General has for the direction of the RCMP and the responsibility the Solicitor General has for budgeting the independent commission hearing complaints against the RCMP. To avoid that conflict, consideration might some day be given to designating a different minister or providing a different procedure for budgeting. This was done with the Security Intelligence Review Committee. Similar arrangements have been made with other governmental agencies where independence is fundamental.

The above remarks are not intended to criticize how the Commission's budgetary requests have been treated in the past. As already stated, the Commission is satisfied with the resources it has received to date. The remarks merely draw attention to a matter that should be addressed in the future. There is a potential for problems and there is a perception that a conflict of interest exists.

The Commission fully accepts, of course, that the Minister responsible for its budget, or the Treasury Board, may feel unable, for what the Minister or Treasury Board may consider good reason, to support one or more of the Commission's budgetary requests. The Commission acknowledges, too, that the government is operating in times of financial restraint.

*Support Services*

The staff of the Solicitor General's Secretariat supplies the Commission with certain administrative and personnel services in the interests of efficiency and convenience. These services include technical advice on hiring personnel and on budget matters, and authorizing payment of Commission accounts. The Commission is small, and it makes sense to draw on certain specialized services that can be provided by others rather than unnecessarily building up the Commission's own administration.

Decisions about when to use these services rest with the Chairman or his delegate. The Chairman is a deputy head under the *Financial Administration Act* for this purpose. (The Deputy Solicitor General, who heads the Secretariat, is, of course, a deputy head under the *Financial Administration Act* for the purposes of the Secretariat. He does not serve in that capacity for the Commission.)

The Commission wishes to acknowledge that Secretariat personnel have provided these support services efficiently and courteously. The Commission is very grateful to them for the assistance they have given.

Some may think, however, that a conflict of interest would exist when the same organization provides support services and related advice to the Commission and also advises the Solicitor General on RCMP matters. In the future consideration could be given to making arrangements with some other body to supply these support services to the Commission. However, the Commission has experienced no practical difficulties in this respect and does not regard change as a matter of urgency.

*Commission Counsel*

The Commission retains *ad hoc* counsel from private practice to represent it in legal proceedings and at Commission hearings and to provide advice from time to time. These counsel are selected by the Commission, and need not be approved by the Minister of Justice. Since the Department of Justice provides legal services to the RCMP, it would be inappropriate for the Department to be involved in choosing Commission counsel.

*Appointment Arrangements*

Much has been written about appropriate appointment arrangements for persons appointed to administrative tribunals, to ensure that those persons, like judges, acquire proper security to promote their independent functioning. These arrangements, of course, are more significant to full-time than to part-time tribunal members.

How these arrangements are provided for in Part VII of the *RCMP Act* should be addressed. Other federal laws, such as those establishing the positions, tenure, and salaries of the

Commissioner of Official Languages, the Information and Privacy Commissioners, and the Human Rights Commissioners provide examples of possible approaches.

**Conclusion**

Like liberty, independence cannot be taken for granted. It must be jealously guarded. Independence carries with it responsibility. Discharging the task assigned by Parliament requires the Commission to commit itself vigorously to its own independence.

The Commission's independence will endure, but not only because of the vigour of assertion by the Commission. That assertion is vital, but it is not sufficient. There is, we believe, a conviction in the value of independent review which is shared by parliamentarians, the Executive of the federal government, provincial governments, the RCMP itself, and the public as a whole. It is that shared commitment which will ensure that independent review is a reality.

The Chairman believes that the independence of the Commission is now firmly established and recognized.

He trusts his successors will work hard at maintaining that independence.

## FINAL WORD

The place and the performance of the police in a free and democratic society deserve a constant spotlight.

In a society entirely composed of responsible and law-abiding citizens, police would, of course, not be needed. Canada is not such a perfect society.

We need the police to enforce our laws – to investigate and prevent crime. In a healthy society, the relationship between the police and its citizens should be founded on mutual respect and support. The oft-quoted words that "the police are the public and the public are the police" have an appealing ring and suggest a desirable citizen involvement in law enforcement. The fact is that the police operate in distinct organizations with their own ethos and interests.

So the police can do their jobs, society gives them authority and special powers. They have powers of surveillance. They arrest and detain. They carry firearms. Their authority can be exercised wisely or oppressively. Their powers may be used with care and intelligence, or they may be abused. Abuse can arise out of dishonesty, carelessness, incompetence, arrogance, and overly zealous behaviour.

On the whole, Canadians have a respect for authority and for the maintenance of law and order. Indeed, the RCMP is one of our few national symbols. It has substantial popular support, particularly in the West where its traditions are rooted in 120 years of Prairie history.

It may seem strange to some that in a democracy a police force is held in such high regard. This says a great deal about the general quality of the policing services provided by the RCMP and by individual members of the Force over the years.

But does the public know enough about what police forces do to enable the public to judge the value and propriety of policing? How do the police account to the public for their activities? Is there any analysis of the use of lethal and non-lethal force by the police? How many Canadians are killed or injured by the police each year? How many police officers are killed or injured in the line of duty? Is there a relationship between violence by the police and against the police? How successful are drug enforcement and commercial crime programs? How should success be measured?

There is little to be learned from the RCMP annual reports, as incorporated into the Solicitor General's annual reports. No mention is even made in these reports of the complaints received from the public about police conduct, and how the complaints have been dealt with.

There is room for much research and analysis. The public is entitled to have answers to these kinds of questions. The police should welcome this kind of examination and exposure, because the results should inspire public confidence and cooperation.

Insofar as the excessive use of police powers is concerned, what are the external safeguards? Five are mentioned here – (i) political accountability, (ii) the courts, particularly through the application of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms*, (iii) the media, (iv) the citizen, through public complaints processes and otherwise, and (v) police commissions and similar bodies with special oversight responsibilities regarding police conduct.

## Political Accountability

Ministers responsible for police forces are answerable to their legislatures for the conduct of the police. The Solicitor General of Canada has this responsibility to Parliament in respect of the RCMP. Also, by statute, the Solicitor General has the express responsibility for directing the Force.

Whether Solicitors General are effective in being accountable and in giving direction will depend on their background, their understanding of the administration of justice, their willingness to bring independent judgment to bear on their responsibilities, and the quality of that judgment. The quality of the advice they receive from officials in the Solicitor General's Secretariat and their own ministerial staff, of course, is also important.

The McDonald Commission, which reported on another era, pointed out some ministerial shortcomings.

Whoever holds the office of Solicitor General, or its equivalent in the provinces and the territories, requires time to come to grips with the responsibilities of the office and the personalities of those who are responsible to him or her.

There is perhaps an inherent difficulty in providing that necessary time. Governments have a political imperative to move ministers of the Crown from portfolio to portfolio with some regularity. And governments change. During the three-year-and-four-month tenure of this Commission Chairman, there have been four Solicitors General. There have been 15 Solicitors General since the responsibility for the RCMP was taken over by the Ministry of the Solicitor General from the Ministry of Justice in 1965.

**The Courts**

In the Supreme Court of Canada alone, some 60 judgments in the last ten years have addressed the excessive use of police powers. Most, but not all, involved a possible breach of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms*.

In 38 of these cases, the Supreme Court determined that an accused's rights had been infringed. Among these rights infringed were the right to counsel, the right to remain silent, and the right to be free from arbitrary detention and from improper

search and seizure. The Court also accepted the defence of entrapment in two cases where the police went too far in attracting a citizen into committing an offence.

In 24 of the 38 cases, the Court protected the rights of the accused person by ruling that receiving the evidence in contention would bring the administration of justice into disrepute. Acquittals or new trials were ordered.

The RCMP was the police force involved in nearly half of the 60 cases.

There are, of course, judicial safeguards in the general *Criminal Code* requirements for the obtaining of search warrants and warrants authorizing the interception of communications.

## The Media

Through the media the public becomes informed. Often because of media coverage, governments and governmental agencies take corrective measures for their mistakes and improprieties.

Media coverage is particularly important with respect to improprieties in the administration of justice, one sector of which is law enforcement. The health of our society is founded, at least in part, on the soundness of our justice system. That system should be open and responsive to public criticism if it is to deserve the confidence of the public.

## The Citizen

It is, in the end, the citizen who must take a stand. The citizen must be prepared to object to the abuse of authority and power – whether by the police or by some other organization, public or private.

In the case of police misconduct, Parliament and most provincial legislatures have created public complaints processes, and established independent bodies to which citizens can bring their complaints.

But it is up to the citizen to resolve to come forward and make the complaint and, if called upon, to testify at a hearing.

**Police Commissions**

British Columbia, Saskatchewan, Quebec, New Brunswick and Ontario have all recently enacted legislation subjecting their police forces to improved forms of external review. Newfoundland is developing legislation.

Provincial legislation varies. In all cases, it establishes processes for dealing with public complaints. But in some cases commissions are given general monitoring or supervisory responsibilities.

This Commission, of course, has jurisdiction to deal only with complaints concerning the conduct of RCMP members, in the performance of their duties and functions.

To some extent, from the perspective of police oversight, the federal legislation has been overtaken by provincial legislation.

The need to improve the federal legislation should be addressed. The Commission's annual reports, particularly the 1989-90 report, have drawn attention to several shortcomings in Parts VI and VII of the *RCMP Act*. Recommendations and suggestions for reform were made.

Police behaviour is a matter of vital concern to the citizens of any state. It impacts on the quality of life. If any citizen, regardless of who he or she is, suffers from inappropriate police action, all citizens suffer.

* * *

The Commission Chairman decided to retire at the end of June, 1991. Having entered his 68th year, he concluded that he should shift his energies to the pursuit of other interests.

The decision was reached with difficulty. While the Commission is now well established, there remain matters that the Chairman wishes he could have seen through. The opening of the Commission office in the Atlantic region is one. No doubt it will open in due course so that Canadians in the Atlantic provinces will have similar access to and service from the Commission as do Canadians in the West. For the future, the Commission Chairman hopes the Commission will keep moving closer, across Canada, to the public it is intended to serve. We have tried our best, so far, to avoid the misguided notion that "Ottawa knows best" and that the complaints review process should be entirely centralized in the national capital.

Also, there are a number of complaints which, because of their special nature, the Chairman would have liked to have seen resolved. But that would be the case whenever he departed.

Finally, it is sad and hard to leave behind staff who have been loyal and devoted and who, along with Commission members, have contributed so much to the establishment of this Commission and serving the public interest.

# APPENDIX

# THE PREPARATION OF FINAL REPORTS: SOME PROCEDURAL ASPECTS OF THE *RCMP ACT*, SUBSECTION 45.46(3)

*by*
*Professor John M. Evans*
*Osgoode Hall Law School, York University*

## Introduction

**1.** I have been asked for my opinion on the procedures that the principles of administrative law require the Chairman of the Royal Canadian Mounted Police Public Complaints Commission to follow prior to the issue of a final report pursuant to subsection 45.46(3) of the *Royal Canadian Mounted Police Act*. For the most part, these questions turn on the scope and content of the duty of fairness: in particular, whether and to whom the Chairman is obliged to disclose for comment interim reports and Commissioner's notices; and whether and how, the Chairman must, before issuing a final report, take into account any representations that interested persons may wish to make on the interim report and the Commissioner's notice. A consideration of the impact of the *Privacy Act* and of the *Access to Information Act* on the operation of the *RCMP Act* is outside the scope of this opinion.

**2.** The *RCMP Act* provides that the Chairman of the Commission shall prepare and send to the Minister (the Solicitor General of Canada) and to the RCMP Commissioner reports of such of his findings and recommendations with respect to the complaint as the Chairman sees fit. These interim reports are prepared following either an initial review of a complaint where he is not satisfied with the Force's disposition of it (para. 45.42(3)(a)), or an investigation of a complaint, whether undertaken on the Chairman's initiative in the public interest or on review of the Force's disposition of the complaint (subsection 45.43(3)). When the Chairman institutes a public

hearing by the Commission to inquire into a complaint pursuant to paragraph 45.43(3)(c) or subsection 45.43(1), the Commission must send to the Minister and to the Commissioner a report of such of its findings and recommendations with respect to the complaint as the Commission sees fit (subsection 45.45(14)). While only this last report is described in the statute as "interim", in this opinion the term "interim report" will be used for all of the reports described in this paragraph.

**3.** On receipt of any of these interim reports, the RCMP Commissioner is obliged to notify the Chairman of any further action that has been or will be taken with respect to the complaint. If the Commissioner decides not to act on any of the findings or recommendations in the report, he must include in the notice the reasons for not so acting (subsection 45.46(2)).

**4.** On receipt of the Commissioner's notice, the Commission Chairman is then required to issue a final report. Subsection 45.46(3) provides as follows:

> "After considering a notice under subsection (2), the Commission Chairman shall prepare and send to the Minister, the Commissioner and the parties a final report in writing setting out such findings and recommendations with respect to the complaint as the Commission Chairman thinks fit."

"Parties" are defined for this purpose in subsection 45.45(15) as

> "the appropriate officer, the member or other person whose conduct is the subject matter of the complaint and, in the case of a complaint under subsection 45.35(1), the complainant."

**Does the Duty of Fairness Apply?**

**5.** The leading modern statement of the circumstances in which the duty of fairness applies to the performance of statutory functions is contained in *Cardinal* v. *Director of Kent Institution* [1985] 2 S.C.R. 643, 653. Delivering the judgment of the Court, Le Dain J. said:

> "there is, as a general common law principle, a duty of procedural fairness lying on every public authority making an administrative decision which is not of a legislative nature and which *affects the rights, privileges or interests of an individual*" (emphasis added).

**6.** The question here is whether the issue by the Chairman of a final report is an administrative decision that "affects the rights, privileges or interests of an individual" as contemplated by the above quotation from the judgment in *Cardinal*. It may be argued that the Chairman's performance of this statutory obligation is not subject to the duty of fairness, because the reports do not directly determine the legal rights, privileges or interests of individuals. While containing findings of fact and, possibly, of law, the reports are recommendatory, not dispositive, in nature. The *Act* is silent on the legal effect of the Chairman's final report. Subsection 45.46(2) clearly contemplates that the Commissioner may decide not to act on the findings and recommendations of a report. However, this section applies in terms only to interim reports. It may be inferred from the absence of an analogous provision making it equally clear that the Commissioner is not bound to act on the recommendations of a final report that indeed he is: *inclusio unius est exclusio alterius*. Further, it may be argued, the essential purposes of Part VII of the Act are to maintain standards of conduct within the Force, and the confidence of the public in it, by subjecting complaints to a thorough and impartial, and sometimes public investigation by an

independent body; it would seriously erode these statutory objectives if the Commissioner were free to reject the recommendations contained in the final report.

This view is supported by *Thomson* v. *Canada* [1988] 3 F.C. 108, where, in carefully considered *obiter dicta*, the Federal Court of Appeal stated that the *recommendations* made pursuant to a statutory power by the Security Intelligence Review Committee following its investigation of a complaint by the applicant that he had wrongfully been denied security clearance, were, in the absence of fresh evidence, binding on the Deputy Minister who had refused to appoint the complainant to a position in the Department on the basis of a report by the Canadian Security Intelligence Service that the complainant was a security risk.

**7.** In my opinion, however, the statutory scheme established by Part VII of the *RCMP Act* does not clearly indicate that the normal meaning of "recommendations" has been displaced so as to make them the equivalent of legally binding directives. First, subsection 5(1) provides that the Commissioner, "under the direction of the Minister, has the control and management of the Force and all matters connected therewith." If it were Parliament's intention also to subject the Commissioner's control and management functions to directives from the Commission Chairman then a much stronger word then "recommendations" would surely have been used in subsection 45.46(3). And could the Minister overrule the "recommendations" of the Commission Chairman, and direct the Commissioner not to act on them? Second, having conferred on the Commissioner the power not to act on the recommendations contained in interim reports, the Act would be expected to make it clear that the Commissioner was under a duty to implement the recommendations in the final report, if this had been Parliament's intention. Third, in the section immediately following subsection 45.46(3), the Commissioner is obliged to keep a record of complaints received and to make available to the Commission on request the information contained in that record. If it had been intended to impose on

the Commissioner the additional duty of implementing the recommendations contained in the final report of the Commission Chairman, this would have been the obvious place so to provide.

**8.** The findings and recommendations of the final reports thus neither determine individual rights or interests, nor form an integral part of a process that necessarily culminates in the determination of the rights of the complainant, or of the person whose conduct is the subject of the complaint. Thus, if the Chairman rejects a complaint, either in whole or in part, whether at the preliminary review stage or later, the complainant remains free to pursue in the courts any legal remedy available against either the officer in question, or the Commissioner. If, on the other hand, the Chairman sustains the complaint, wholly or partly, the Commissioner may or may not decide to institute discipline proceedings against the individual complained against, or to take any other remedial action.

**9.** It is now settled law, however, that the duty of fairness may apply to the exercise of a power to investigate and report, even though no final disposition of an individual's rights or interests is thereby made: Dussault and Borgeat, *Administrative Law*, vol.4 (2nd edn. 1990), pp. 263-264. Human rights commissions, for example, have been held to be subject to the duty of fairness although they are investigatory bodies, and have the power only to dismiss a complaint, or to refer it to a tribunal for a determination. Thus, in *Radulesco* v. *Canadian Human Rights Commission* [1984] 2 S.C.R. 407, and *Syndicat des Employés du Production du Québec et de l'Acadie* v.*Canada* (*Canadian Human Rights Commission*) [1989] 2 S.C.R. 879, the Court held that the Commission was bound by the duty of procedural fairness; accordingly, before dismissing a complaint, it was obliged both to indicate to the complainant the reasons for its proposed decision, and to provide that person with a reasonable opportunity to respond.

On the other hand, it is much less clear that, before recommending that a complaint be referred to a tribunal for adjudication, the duty of fairness requires a human rights commission to afford similar procedural protections to those complained against, even though, by correcting some error of the Commission, it might be possible thereby to avoid the expense, anxiety and publicity of a full and public adjudicative hearing. In the past, administrative action that only exposes individuals to a hearing at which their legal rights will be decided has generally been regarded as no more attracting the duty of fairness than a decision to prosecute on a criminal charge. There are, however, indications in some recent cases that this attitude may be changing, and that the duty of fairness may thus apply to a decision to refer a complaint of unlawful discrimination to a hearing by a tribunal: see, for example, *Commercial Union Assurance* v. *Ontario (Human Rights Commission)* (1987) 38 D.L.R. (4th) 405 (Ont. Div.Ct.); *Federation of Women's Teachers' Associations of Ontario* v. *Ontario (Human Rights Commission)* (1988) 56 D.L.R. (4th) 721 (Ont. Div.Ct.); *Varity Corpn.* v. *Ontario (Director of Employment Standards Branch)* (1989) 63 D.L.R. (4th) 408 (Ont. Div.Ct.) In addition, where a report contains adverse findings, and the persons concerned may not have an opportunity to clear their reputation at a subsequent hearing, courts have held that an investigative body may be required to indicate the bases of its conclusions, and to give an opportunity to respond before publishing its report: *Re Pergamon Press Ltd.* [1971] 1 Ch. 388 (Eng. C.A.); *Mahon* v. *Air New Zealand Ltd.* [1984] A.C. 808 (P.C.).

**10.** The duty of fairness is thus in principle capable of applying to an administrative process that does not determine an individual's legal rights. However, this does not mean that the duty of fairness applies to all administrative proceedings that are not dispositive of individuals' legal rights or interests, or in particular to the functions of the Chairman under subsection 45.46(3). The human rights cases are distinguishable on the ground that, when a commission dismisses a complaint,

the complainant is thereby barred from pursuing any legal redress for a violation of the statutory right to be free from unlawful discrimination: *Board of Governors of Seneca College* v. *Bhadauria* [1981] 2 S.C.R. 181. Moreover, the Supreme Court of Canada attaches particular importance to the rights protected by anti-discrimination legislation, and has described them as *quasi*-constitutional in nature: see, for example, *Winnipeg School Division No.1* v. *Craton* [1985] 2 S.C.R. 150 at 156. In contrast, Part VII of the *RCMP Act* creates no substantive statutory right, nor provides any legal remedies to victims of misconduct by members of the Force. It does, however, confer on members of the public the right to complain to the Commission about the conduct or performance in office of a member of the Force (subsection 45.35(1)), the right to an acknowledgement that the complaint has been received (subsection 45.35(2)), and, by implication, a right to have the complaint dealt with in accordance with this part of the *Act*. A final report by the Chairman does not therefore deny, or deprive the complainant of, a right or interest, nor does it preclude the pursuit of any legal remedies that may otherwise be available against the person whose conduct is the subject of the complaint. Nor, it may be argued, is the nexus sufficiently close between an adverse finding against a member that the report may contain and the imposition of a sanction so as to attract the duty of fairness: see *Irvine* v. *Canada (Restrictive Trade Practices Commission)* [1987] 1 S.C.R. 181.

**11.** Nonetheless, the strong tendency of modern Canadian public law is to expand the range of administrative action to which the duty of procedural fairness applies. For the following reasons it is my opinion that a court may very well conclude that the Chairman must act fairly when considering a Commissioner's notice in response to any of the interim reports discussed in paragraph 2 of this opinion, and before issuing a final report.

(a) There are some obvious and important ways in which the complainant and the member may be adversely affected by an inaccurate final report that is based in

part on submissions contained in a Commissioner's notice to which they have not been able to respond. If the report exonerates the member of the Force, the complainant will have been deprived of the legitimate expectation that, as a result of a full and fair investigation of the complaint, findings and recommendations will be made by the Chairman that may very well lead to the adoption by the Commissioner of appropriate remedial measures. These may include an apology or an *ex gratia* payment to the complainant. If the Chairman rejects the complaint, or recommends that no remedy be provided to the complainant, the complainant's chances of vindication when the matter is returned to the Commissioner are presumably virtually nil: compare on this point, *Re Abel and Advisory Review Board* (1979) 97 D.L.R. (3d) 304 (Ont. Div. Ct.); aff'd. 119 D.L.R. (3d)101 (C.A.). A report dismissing a complaint may, when released, also cast a slur on the complainant's reputation. A report upholding the complaint, on the other hand, may not only expose the member to discipline, but more importantly for this purpose, may also blight the officer's career prospects and reputation, regardless of the institution or outcome of formal disciplinary proceedings.

(b) The disposition of a complaint will often turn on the kind of disputes for which disclosure and an opportunity to respond are particularly apt procedures for accurate and informed decision-making: facts about the parties, their conduct and other matters within their knowledge, questions of law, and the propriety or wisdom of the Force's policies and practices. In particular, it is normally regarded as unsafe to make findings of fact about the conduct of individuals that are based, at least in part, on material on which they have had no opportunity to comment. The same is true, if to a lesser degree, of the interpretation of the law, and of issues of administrative policy that have a direct bearing on individuals.

(c) It is particularly unsatisfactory to deny to both the complainant, and the member, procedural rights that are afforded to the Commissioner, who is clearly interested in the complaint. The member and the complainant are parties to a complaint that is a subject of a public hearing and, while the Commissioner strictly is not, the officer designated by him as the "appropriate officer" as his delegate in the matter, is (subsection 45.45(15)). Both the complainant, and those whose conduct is the subject of the complaint, are likely to regard the institutional interests represented by the Commissioner as potentially adverse to their own, whether the complaint has been the subject of a Chairman's review or investigation, or of a Commission hearing.

(d) A fundamental purpose of Part VII of the *Act* is to assure members of the public that their complaints against the RCMP will be examined impartially and vigorously, and that appropriate measures will be taken to remedy any deficiencies, either in individual conduct or in institutional performance, that are thereby brought to light. Nothing is more likely to frustrate this purpose than to shroud an important part of the process in secrecy by denying to all interested persons the same procedural rights as those expressly conferred by the *Act* on the Commissioner, and an opportunity to respond to the content of the Commissioner's notice. The secondary purpose of the legislation – the protection of members of the Force from prejudice caused by unfounded complaints against them – will also be served by extending similar procedural rights to those who are the subject of a complaint.

(e) The argument that the duty of fairness applies to this stage of the process is particularly compelling when an interim report is issued following a hearing that has been held under subsection 45.44(1), at which the parties and other interested persons have the right to participate

fully. First, by providing for the institution of a hearing in cases selected by the Chairman, Parliament has recognized that a satisfactory inquiry into a complaint may require an essentially adjudicative and public procedure of the kind implicit in the rules of natural justice. It would be anomalous not to make the result of the hearing as available, at least to the participants, as the reasons for judgment of other tribunals required to hold essentially judicial hearings. Second, it would seriously undermine the integrity of the hearing itself if the findings and the recommendations made in the Commission's interim report could be rejected or amended by the Chairman on the basis of extrinsic material, supplied by the Commissioner, that had never been disclosed to the parties and other participants so that they could respond to it.

(f) The question of the fairness of administrative procedure generally arises in the course of litigation instituted to impugn an agency's decision-making process. Agencies thus typically find themselves in the position of arguing in court that they should not be subject to the procedural duty claimed by the applicant, because, inter alia, this would impose unjustifiable burdens on their operations. In the question under consideration here, however, it is the Commission, that, in the event of litigation, would be taking the position that it is subject to the duty of fairness, and that the imposition of this duty is in the individual interests of complainants and members of the Force, and in the public interest of enhancing public confidence in the complaint disposition process. In this situation, little weight should be given the argument that applying the duty of fairness will unduly hamper the Commission's ability to discharge its mandate effectively and efficiently. The duty of fairness is imposed not only to limit governmental encroachment on private rights, but also to serve the public interest in ensuring that governmental agencies properly perform their statutory functions. A court

is unlikely to override the Commission's view that the benefits of disclosure greatly outweigh the cost of adding the little extra time to the process that may be required by more openness, and greater opportunities for participation by the persons most immediately concerned with the particular complaint.

**12.** Even if as a matter of fairness the Chairman is obliged *prima facie* to disclose for comment by interested persons interim reports, and Commissioner's notices, the presumption may be excluded by the terms of the *Act*, or by the nature of the scheme that it establishes.

**13.** It may be argued that the provisions of the *Act* constitute a complete procedural code, and that additional rights that may otherwise have been imposed by the common law are thereby impliedly excluded. Thus, the *Act* expressly entitles only the Minister and the Commissioner to a copy of the interim reports, whether issued after the Chairman has reviewed a complaint and found the Force's disposition unsatisfactory or conducted further investigation, or after the Commission has held a public hearing. The *Act* expressly gives only to the Commissioner the right to respond, and expressly obliges the Chairman to consider only the Commissioner's notice before issuing a final report. Of course, the existence of an express duty to disclose does not preclude the Chairman in his discretion from disclosing the interim report to others and considering other material (including the interim report itself, and others' responses). However, it arguably would be inconsistent with the statutory scheme for the courts to impose as a matter of common law further obligations on the Chairman to disclose interim reports and Commissioner's notices to others, and to consider their comments. An analogy may be provided by the House of Lords' decision in *Wiseman* v. *Borneman* [1971] A.C. 297, where a taxing statute gave to the Revenue the right to file with a tribunal a counter-statement challenging the taxpayer's objection to having to pay tax. The taxpayer's claim to see and to respond to the Revenue's

counter-statement was rejected: the tribunal only had the power to determine whether the Revenue had established a *prima facie* case for proceeding. It may also be pointed out that, when the complainant and the member whose conduct has been called into question are intended to receive a copy of a report from the Chairman, the Act expressly so provides: subsection 45.42(2) (report of Chairman's satisfaction with the Force's disposition of complaint), and subsection 45.46(3) (final report).

**14.** This argument is not, however, conclusive. First, courts are nowadays less impressed than once they were by the *inclusio unius est exclusio alterius* maxim as a reliable guide to the interpretation of legislation. This presumption of statutory construction proceeds from an unduly positivist view of the law that attributes to legislatures an unrealistic ability both to foresee questions that may in fact only become apparent in the course of administering a statutory scheme, and to provide clear solutions in the text of the legislation to all the difficulties that may arise from the administration of an Act. A gap in the procedures expressly provided is often better explained as inadvertent: when a literal reading of a statute is likely to work serious procedural injustice, "the justice of the common law will supply an omission of the legislature" (*Cooper* v. *Wandsworth Board of Works* (1863)14 C.B.(N.S.)180,194, *per* Byles J.). The presumption that public authorities must exercise their powers in a procedurally fair manner is not lightly rebutted, but requires the demonstration of a manifest and necessary inconsistency between the rights to be implied, and the terms or nature of the statutory scheme. The relationship between the common law duty of fairness and the procedures expressly provided in the statute was aptly described by Lord Reid in *Wiseman* v. *Borneman* (paragraph 13) at 308:

> "For a long time the courts have, without objection from Parliament, supplemented procedure laid down in legislation where they have found that to be necessary for [ensuring fairness]. But before this unusual kind of power

> is exercised it must be clear that the statutory procedure is insufficient to achieve justice and that to require additional steps would not frustrate the apparent purposes of the legislation."

In the context under consideration here, however, far from frustrating the apparent purposes of the legislation, maximum procedural openness is not only entirely consistent with, but also probably essential to, the attainment of the legislative objectives.

**15.** Nor is it conclusive that complainants, and those whose conduct is the subject of the complaint, are entitled to a copy of the reports pursuant to subsections 45.42(2) and 45.46(3). These are final reports, and are intended merely to inform the parties of the Chairman's disposition of the complaint, and not to provide an opportunity for making further submissions.

**16.** The Minister is entitled to a copy of both interim and final reports by virtue of his power to direct the Commissioner in the discharge of his responsibility for the "control and management of the Force and all matters connected therewith" (subsection 5(1)), and of his ultimate political responsibility for the RCMP. Therefore, it should not be inferred from the fact that the Chairman is expressly required to send to the Minister a copy of all reports that he may not also be obliged to provide a copy to the complainant, member, and other interested persons for the very different purpose of providing them with an opportunity to comment on findings and recommendations with which they have an immediate concern.

**17.** The Chairman's express duty to give a copy of all relevant reports to the Commissioner provides perhaps the strongest basis for concluding that there is no room for implying a similar duty in favour of other persons. It is clear from the statute that the purpose served by subsection 45.46(1) is to enable the Commissioner to comment on the findings and recommendations in the report before the final report is issued. This would also be the purpose served by conferring on the

complainant, the member, and other interested persons, a right to receive a copy of all interim reports. For this reason, it may be argued, this is an appropriate context to apply the *inclusio unius* principle of statutory interpretation.

**18.** While there is undoubtedly some force in this last point, it is nonetheless my opinion that it does not outweigh the other considerations canvassed above for concluding that the Chairman is subject to the duty of fairness in the procedural sense before issuing a final report pursuant to subsection 45.46(3). Even though a final report does not deprive a person of a right or determine an interest, it does *affect* important interests that underpin the statutory scheme: the possible adoption by the Commissioner of measures appropriate to remedy the complainant's grievance and to prevent repetition of the conduct that gave rise to the complaint, and the protection of members of the Force from groundless accusations.

**The Content of the Duty of Fairness**

**19.** The precise procedures required by the duty of fairness vary according to the particularities of the statutory and administrative contexts in which it is to be applied. The basic elements of procedural fairness include, prior notice, adequate disclosure of material in the possession of the decision-maker that may be relevant to the outcome, and a reasonable opportunity to be heard. After reviewing developments in the case law, Lord Denning M.R. said in *R.* v. *Race Relations Board, ex p. Selvarajan* [1974] 1 W.L.R. 1686, 1694:

> "In all these cases it has been held that the investigating body is under a duty to act fairly: but that what fairness requires depends on the nature of the investigation and the consequences which it may have on persons affected by it. The fundamental rule is that, if a person may be subjected to pains or penalties, or be exposed to prosecution or proceedings, or deprived of remedies or redress,

> or in some other way adversely affected by the investigation and report, then he should be told the case against him and be afforded a fair opportunity of answering it."

**20.** In shaping the content of fairness to the exigencies of a concrete situation, the courts can be expected to take into consideration factors such as, the importance of the interests affected, the seriousness of the impact on them of the administrative action in question, the procedural provisions expressly contained in the statute, the extent to which the procedural rights sought are likely to enhance the quality of the decision, and the need to ensure that the agency is not saddled with a procedure that will hamper its ability to discharge its statutory mandate effectively, and without undue delay and expense.

**21.** In my opinion, the complainant and the member of the Force complained against are entitled on request to a copy of all interim reports, so that they have the same opportunity as the Commissioner to comment on the findings and recommendations. When the interim report is issued following a public hearing held pursuant to paragraph 45.42(3)(c) or subsection 45.43(1), the appropriate officer, and interested persons who participated in the hearing under subsection 45.45(5), are probably also entitled to a copy of the interim report for comment. It is true that in other investigatory contexts the courts have not required the body conducting an inquiry to provide an opportunity to comment on a draft to those under investigation who potentially may be adversely affected by its report (*Maxwell* v. *Department of Trade* [1974] Q.B. 523 (Eng. C.A.)). A gist of any allegations made against them has generally sufficed. However, in that case the court emphasised the importance of an expeditious conclusion to the inquiry in order to minimize further losses to investors caused by the continuing cloud of uncertainty hanging over the companies controlled by the plaintiff, whose activities were the subject of investigation. The same urgency does not apply to the reports in question here. Moreover, the fact that

the Commissioner is entitled to a copy of the reports before they become final, and thereby to an opportunity to influence the content of the final report, makes it particularly unfair to deny the same right to others with important interests in the outcome.

**22.** Limitations on the extent of the disclosure required as a matter of fairness have also sometimes been imposed in the interests of maintaining the free flow of information to the agency that is essential to its operational efficacy. This was a concern expressed in the *Maxwell* case cited above, even though witnesses appearing before the inspector were compellable. However, since subsection 45.45(11) provides that hearings held by the Commission shall be in public as a general rule, this consideration seems of little significance here. When the Chairman issues a report following an investigation under subsections 45.42(3) or 45.43(3), it may be argued that there is a public interest in maintaining the privacy of the investigation until the publication of the final report. The mere confidentiality of information given to a public official or agency has not generally been held to be sufficient to exempt it from the disclosure that the duty of fairness would otherwise require. The Chairman no doubt exercises discretion in determining the amount of detail to include in the interim report, especially since the *Act* expressly provides that he is obliged to publish to the parties his findings and recommendations in a final report.

**23.** The argument in favour of requiring disclosure of all Commissioner's notices is even stronger, because they may contain information or arguments that have a significant influence on the Chairman's ultimate conclusions, and hence on any corrective measures taken by the Commissioner: see *League for Human Rights of B'Nai Brith Canada* v. *Commission of Inquiry on War Criminals* (1986) 28 D.L.R. (4th) 264 (Fed. C.A.). The claim is particularly powerful when the notice is in response to an interim report of the Commission issued after a hearing, and the Chairman proposes to amend the

interim report in light of the Commissioner's notice. Again, a copy of the notice should be given to all participants at the hearing.

**24.** It is possible, however, that a court would hold that the duty of fairness only requires the Chairman to disclose to a person so much of the Commissioner's notice as impugns the evidence of that person, and the relevant part of the report to which the notice responded. This more limited right of disclosure would also overcome the objection that, by expressly requiring disclosure of the whole of each report to the Commissioner, and obliging the Commissioner to respond every time, the Act impliedly excluded identical procedural rights in other persons that would otherwise have been imposed by the duty of fairness. However, to decide how much disclosure to provide may prove difficult in practice. More importantly, limited disclosure of this kind will be much less satisfactory than complete and routine disclosure for attaining the purposes of the statute, in particular the public interest in the fair and impartial inquiry by an agency that is independent of the RCMP into complaints against members of the Force.

**25.** Alternatively, it may be suggested that a Commissioner's notice must be disclosed only in so far as it materially adds to the information already before the Chairman: see *Cohen* v. *British Columbia Council of Human Rights* (1990) 72 D.L.R. (4th) 306, 316 (B.C.S.C.)). But this, too, is open to the same objections. It should also be noted that, to an extent, the Commission can regulate the standard of fairness to which it will be held. By announcing that the Chairman will normally disclose a copy of all interim reports and Commissioner's notices for comment by the complainant, the member, and other interested persons, the Commission may create a legitimate expectation that it will adhere to this procedure. It would be a breach of the duty of fairness for the Chairman, in the absence of some compelling reason of public policy, to depart from this practice in an individual case.

**26.** When the complainant, the member and other interested persons have received a copy of the interim report and Commissioner's notice and wish to respond to any issue of law or policy that is the subject of the report or the notice, it will normally suffice for the Chairman to invite them to make their submissions in writing. The duty of fairness probably does not require that each person with the right to comment on the interim report and the Commissioner's notice is also entitled to comment on the comments submitted to the Chairman by others. An opportunity to make written submissions may not satisfy the duty of fairness, however, when an issue of fact is involved, especially if the dispute turns on the credibility of a witness.

**27.** Issues of credibility that may affect the outcome of an administrative process to which the duty of fairness applies can rarely be resolved satisfactorily without giving to the person concerned an opportunity to be heard orally: *Cashin* v. *Canadian Broadcasting Corporation* [1984] 2 F.C. 209, 215 (F.C.A.); *Singh* v. *Minister of Employment and Immigration* [1985] 1 S.C.R. 177. Accordingly, when the Commissioner rejects a finding of fact made in the interim report, and the resolution of the dispute involves a question of credibility, fairness will normally require that the Chairman should not reverse the conclusion reached in the interim report without first arranging for an oral hearing to be held on the issue in contention. When the complaint has been the subject of a public hearing by the Commission, it will be convenient to remit the matter to the panel that conducted the original hearing. Where no public hearing has been held, the Chairman may reopen his review or investigation, and instruct his officials to interview the individuals concerned.

## Recommended Procedures

**28.** On the basis of this analysis of the law, it is recommended that the following procedures are followed by the Commission Chairman prior to the issue of a final report under subsection 45.46 (3).

(a) The Chairman should send to the complainant and to the member and, when a hearing has been held by the Commission, to the statutory parties and other participants, a copy of all interim reports sent to the Commissioner pursuant to paragraphs 45.42(3)(a) and (c), and subsections 45.43(3) and 45.45(14). The Commission's interim report should not include details of matters that it decided to hear in private pursuant to subsection 45.45(11), and the Chairman should not include in his interim reports matters that in his view it is not in the public interest to disclose.

(b) It may be strictly necessary to provide to persons other than the Minister and the Commissioner a copy of an interim report only when requested. However, it is appropriate that a copy to be sent automatically to those entitled to receive one on request. This is consistent with the Commission's objective to be and to appear to be open in its decision-making process. It also avoids the extra paperwork involved in advising those concerned of their right to request the interim report, and then replying to the request if and when made.

(c) The duty of fairness probably does not require the Commission Chairman to publish to the world at large any of the interim reports. It may be argued that the interim report issued by the Commission following a public hearing should be regarded as if it were the reasons for judgment of a court or tribunal charged with the duty to act judicially. However, it should also be recalled that, despite the adjudicative hearing that the *RCMP Act* obliges the Commission to hold, the Commission's reports are neither final, nor a preliminary step before the issue of a report by the Chairman that has a dispositive effect on individual rights. Nonetheless, given the importance of openness in the Commission's procedure, the public nature of the prior hearing, and the potential availability of a copy of the report from a party, good administrative practice strongly suggests that the Commission should

make its interim reports available to anyone who requests them, subject to whatever limitations are imposed by the *Privacy Act*, which this opinion does not address.

(d) When the Chairman receives a Commissioner's notice, he should send a copy of it to those entitled under the Act and by the duty of fairness to receive the interim report, inviting them to make written submissions on these documents by a specified date after their receipt. Given the potential variation in fact situations (including the complexity of the issues), it is difficult to prescribe a single time within which submissions must be filed in all cases. However, 14 days may normally be an appropriate time, provided that extensions may be sought and granted as circumstances require.

(e) In most cases, the Chairman will be able to issue the final report on the basis of the documents before him. However, he should normally not reverse or revise a finding of fact contained in an interim report by the Commission, especially if it involves a question of credibility, without remitting it to the panel that conducted the hearing. Accordingly, when the notice, and the submissions made, indicate that the Commission's findings of material fact may be in error or incomplete, the Chairman should refer the contentious or new issue to the Commission. The panel would then report its findings and recommendations to the Chairman. When an interim report has been issued by the Chairman following his review or investigation of the complaint, he may direct his officials to interview those concerned in an attempt to resolve a disputed question of fact, and to report back to him.

(f) Fairness does not as a general rule require that members must be shown complainants' submissions before making their submissions on the interim report and notice, or that complainants be given an opportunity to comment on members' submissions. However, there

may be circumstances when the Chairman is of the view that fairness does indeed demand the taking of this extra step. If a disputed question of fact were referred back to the panel of the Commission that conducted the original hearing it would certainly be necessary for the parties to know in advance the allegations that formed the basis of the new hearing. The panel should afford the parties the same procedural rights (such as the right to cross-examine) that they had at the original hearing. Similarly, when the interim report was issued following the Commission Chairman's review or investigation, the Commission officer who was asked to interview the persons concerned on a particular aspect of the complaint should also indicate to them the gist of the written submissions that had led to the reopening of the investigation. The Commission officer will normally not be required to conduct a formal hearing with cross-examination and other trial-type procedural rights. Fairness is quite consistent with an informal, non-adversarial and flexible procedural model.

(g) Fairness does not require that the Commissioner be served with a second interim report, and be given an opportunity to revise his notice in the light of any new findings or recommendations made after the Chairman has considered the notice and the submissions made by the parties and other interested persons. The final report is, after all, only advisory to the Commissioner, although the publicity that it may have attracted, and the fact that its findings and recommendations have been made by an independent body (sometimes after a public hearing), will often persuade the Commissioner to adopt the measures that are recommended. The institutional interest represented by the Commissioner is unlikely to confer an implied right to this additional disclosure. Moreover, when the Chairman comes to issue his final report, he will be sufficiently aware of the issues that a second notice will not be necessary to ensure that the Commissioner's views are known.

(h) It may be suggested that, when the Chairman remits an issue for a further hearing by the panel of the Commission that held the original hearing, any material amendment that is made by the Commission to the findings and recommendations in the interim report must be contained in a second interim report, and submitted to the Minister, and to the Commissioner who should then issue another notice. This, in turn, raises the possibility that the second round of interim report and notice should be disclosed for comment to the parties. It is obviously most unattractive to permit this kind of logically infinite protraction of the proceedings: see *Wiseman* v. *Borneman* (paragraph 13). One answer to the technical difficulty is to say that the Commission has discharged its statutory functions under section 45.45 when it issues its interim report at the close of the original hearing. When a matter is remitted to the Commission by the Chairman in the course of his consideration of the Commissioner's notice and any other submissions that he has received, the Commission is simply acting as a delegate of the Chairman. Any findings that it makes after hearing fresh evidence are not incorporated in a subsection 45.45(14) report, but are given to the Chairman to consider with the other material before him, in the same way that he would consider a report from an official of the Commission whom, after receiving the Commissioner's notice and the complainant and member's submissions, the Chairman had asked to reinvestigate an aspect of a complaint that had been the subject of a Chairman's review or investigation.

**Conclusions**

**29.** I can summarize as follows my answer to the questions that I have been asked.

*Question 1(a)* In general, what procedures should the Chairman follow in preparing final reports under section 45.46 of the *RCMP Act* in order to meet administrative law requirements with respect to fairness to the parties, evidence of bias and other relevant matters?

*Answer* Section C (paragraph 28) of this opinion proposes a code of procedure that, by virtue of the administrative law duty of fairness, the Chairman should follow before issuing a final report under section 45.46 of the *RCMP Act*.

*Question 1(b)* Is there a distinction to be made between final reports written after Chairman's reviews and investigations, on the one hand, and Commission hearings, on the other?

*Answer* In my opinion, the duty of fairness applies to all final reports prepared by the Chairman pursuant to subsection 45.46(3) of the *RCMP Act*, although it is also my view that the doubts about the applicability of the duty of fairness expressed in paragraph 10 have even less force when the final report is prepared after a public hearing by the Commission: see paragraph 11(e). In addition, I have recommended that, when the parties make submissions in response to an interim report by the Commission, and to the Commissioner's notice, fairness may require the Chairman to arrange for an oral hearing to be held on any new issue of material fact, or to consider fresh evidence which may affect the content of the final report, particularly when a question of credibility is involved: see paragraphs 27 and 28 (e).

*Question 2* In particular, are complainants and members of the Force entitled to:

(a) obtain from the Commission copies of the Commissioner's notice, once it has been received by the Commission and before the Chairman has prepared his final report?

*Answer* Yes, although it is possible that a court may conclude that the duty to disclose a Commissioner's notice only arises when, as a result of the notice, the Chairman proposes to amend a finding (especially of a factual nature) or recommendation contained in the interim report.

(b) make submissions to the Chairman with respect to issues relating to (i) evidence, (ii) law, and (iii) RCMP policy matters that the Chairman would, or should, in the view of the party making the submission, be considering in preparing final reports?

*Answer* Yes. An opportunity to make written submissions on issues of law and policy will normally satisfy the duty of fairness. However, when the issue relates to fresh evidence or a new question of fact, fairness may require the Chairman, either to arrange for the matter to be heard by the panel of the Commission that conducted the original hearing before issuing the interim report, or in cases where no public hearing was held, to ask an official to interview the persons concerned in an attempt to resolve the dispute.

*Question 3* If the Commissioner's notice was sent to the parties, and if the parties made submissions, should the Commissioner be entitled to make a response or revise his notice?

Answer No (paragraph 28 (g)). However, subject to whatever restrictions the *Privacy Act* may impose, the Chairman may, in any case where he thinks it warranted, invite the Commissioner to comment on the submissions received from the parties.

May 2, 1991

COMMISSION
DES PLAINTES
DU PUBLIC
CONTRE LA GRC

© Ministre des Approvisionnements et Services Canada 1991
Nº de cat. JS77-1/1991
ISBN O-662-58385-X

# RAPPORT ANNUEL
# 1990-1991

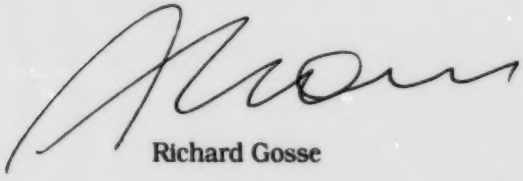
L'honorable Doug Lewis, C.P., député
Solliciteur général du Canada
Chambre des communes
Ottawa (Ontario)
K1A 0A6

Monsieur le Ministre,

Conformément à l'article 45.34 de la *Loi sur la Gendarmerie royale du Canada*, j'ai l'honneur de vous soumettre le rapport annuel pour 1990-1991 de la Commission des plaintes du public contre la Gendarmerie royale du Canada, pour dépôt devant les deux Chambres du Parlement.

Veuillez agréer, Monsieur le Ministre, l'expression de ma haute considération.

Le Président,



Richard Gosse

Le 5 juin 1991

Tout membre du public

qui a un sujet de plainte concernant la conduite,

dans l'exercice de fonctions prévues à la présente loi, d'un membre ou de toute autre personne nommée ou employée sous le régime de celle-ci

peut,

qu'il en ait ou non subi un préjudice,

déposer une plainte auprès soit :

a) de la Commission;

b) d'un membre ou de toute autre personne nommée ou employée sous le régime de la présente loi;

c) de l'autorité provinciale dans la province d'origine du sujet de plainte, compétente pour recevoir des plaintes et faire enquête.

Paragraphe 45.35(1) de la *Loi sur la Gendarmerie royale du Canada*, qui est entrée en vigueur le 30 septembre 1988.

## MEMBRES DE LA COMMISSION

### À temps plein

**RICHARD GOSSE, c.r.**
**Président**

De 1977 à 1985, M. Gosse a occupé les fonctions de sous-procureur général de la Saskatchewan, puis il a été inspecteur général du Service canadien du renseignement de sécurité de 1985 à 1988, année de sa nomination au poste de président de la Commission. Ancien professeur de droit à Queen's University et à l'Université de la Colombie-Britannique, il a occupé le poste d'avocat-conseil auprès de la Commission de réforme du droit de l'Ontario et il fut le premier membre à temps plein de la Commission de réforme du droit de la Colombie-Britannique. Il a exercé le droit en Colombie-Britannique pendant plusieurs années et il est membre des barreaux de cette province, de l'Ontario et de la Saskatchewan.

**FERNAND SIMARD**
**Vice-président**

M. Simard est membre du barreau du Québec depuis 1961. Il a exercé à Montréal de nombreuses années en tant que spécialiste du contentieux et du droit administratif. Il a été président du tribunal disciplinaire dans des pénitenciers à sécurité maximale et moyenne.

### Membres à temps partiel

**Colombie-Britannique**

**L. ALLAN WILLIAMS, c.r.**

M. Williams a été procureur général de la Colombie-Britannique et Ministre provincial du Travail. Il occupe maintenant le poste d'avocat principal dans le cabinet Davis and Company, à Vancouver.

**Suppléant** **LYMAN R. ROBINSON, c.r.**

Le professeur Robinson enseigne à la Faculté de droit de l'Université de Victoria dont il a été doyen. Il est membre de la Commission de réforme du droit de la Colombie-Britannique, membre du Comité du Tribunal des droits de la personne ainsi que de la Commission de police de Saanich.

**Alberta**

**LE JUGE SIDNEY V. LEGG**

Le juge Legg est juge surnuméraire de la Cour du Banc de la Reine de l'Alberta et fait partie de la magistrature de cette province depuis 1960. Il a été président du Law Enforcement Review Board de l'Alberta depuis la création de cet organisme en 1974. Le juge Legg est un ancien président de la Fondation canadienne de la fibrose cystique. Il a donné sa démission en septembre 1990.

**MICHAEL STEVENS-GUILLE, c.r.**

M. Stevens-Guille a été nommé pour remplacer le juge Sidney Legg le 25 avril 1991. Il est avocat principal au cabinet de McLennan, Ross d'Edmonton. Il était membre du corps des doyens de la Law Society of Alberta et il agit présentement comme président de Alberta Board of Review, qui donne des conseils relativement aux patients sous mandats du Lieutenant gouverneur. Il s'intéresse activement au sort des déficients mentaux.

**Saskatchewan**

**KENNETH A. STEVENSON, c.r.**

M. Stevenson est un avocat de Saskatoon qui fait partie du cabinet Priel, Stevenson, Hood et Thornton. Il est spécialisé en contentieux des affaires civiles et dans les affaires criminelles.

**Suppléant** **DAVE ZACHARIAS**

M. Zacharias est agriculteur et homme d'affaires à Swift Current. Il participe aux activités de divers organismes communautaires de Swift Current et a été président de plusieurs d'entre eux.

**Manitoba**

**GRAEME THOMSON HAIG, M.C., C.D., c.r.**

M. Haig est associé principal dans le cabinet d'avocats D'Arcy and Deacon de Winnipeg. Ancien président du barreau du Manitoba, il a dirigé plusieurs organisations communautaires de cette province. M. Haig a été nommé Commissaire spécial chargé de faire enquête sur les loteries et le jeu au Manitoba.

**Suppléante** **S. JANE EVANS**

M^me^ Evans est associée dans le cabinet d'avocats Aikins, MacAulay, Thorvaldson de Winnipeg. Elle participe activement à de nombreux organismes de services communautaires et préside actuellement les Family Services of Winnipeg Inc.

**Nouveau-Brunswick**

**JUDITH MacPHERSON**

M^me^ MacPherson est avocate à Moncton où elle a son propre cabinet. Elle est ancienne présidente du barreau du Nouveau-Brunswick. Depuis 1980, elle est arbitre auprès de la Commission des relations de travail de la Fonction publique.

**Suppléante** **MARIE ODETTE SNOW**

M^me^ Snow est l'avocate générale de l'Assomption Compagnie d'Assurance-vie, à Moncton. Elle fait également partie du barreau du Nouveau-Brunswick et elle a enseigné à la Faculté de droit de l'Université de Moncton.

**Nouvelle-Écosse**

**BLAIR HARRIS MITCHELL**

M. Mitchell est associé dans le cabinet d'avocats Green, Parish d'Halifax. Il est membre du conseil d'administration de l'Association des libertés civiles de la Nouvelle-Écosse et du Bureau des gouverneurs du University College of Cape Breton.

**Suppléant** **EARL S. HOLT**

M. Holt qui vit à River John, et qui, avant sa retraite a travaillé en tant qu'agent de probation pour les adultes auprès du ministère du Procureur général de la Nouvelle-Écosse. Auparavant, il était policier municipal.

**Île-du-Prince-Édouard**

**GRAHAM W. STEWART**

M. Stewart est associé dans le cabinet d'avocats Campbell, Stewart à Charlottetown. Il a été sous-procureur général de l'Île-du-Prince-Édouard et il participe activement à de nombreuses organisations communautaires.

**Suppléant** **W. ALLISON MacRAE**

M. MacRae est un homme d'affaires de Charlottetown qui, depuis de nombreuses années, est très actif au sein de la communauté. Il a été président de la Commission des sports et des courses de l'Île-du-Prince-Édouard.

**Terre-Neuve**

**ROBERT BARRY LEARMONTH**

M. Learmonth est associé dans le cabinet d'avocats Learmonth, Dunne de St. John's et membre du corps des doyens de la Newfoundland Law Society. C'est un ancien procureur de la Couronne et il est, à l'heure actuelle, président du Labour Standards Tribunal de Terre-Neuve.

**Yukon**

**ROSEMARY B. TREHEARNE**

M^me^ Trehearne qui vit à Whitehorse, est, depuis 1985, directrice du Programme d'assistance parajudiciaire aux autochtones. Elle est présidente de l'Association des femmes indiennes du Yukon, membre du Conseil judiciaire du Yukon et arbitre auprès de la Commission des droits de la personne du Yukon.

**Suppléant** **JOHN WRIGHT**

M. Wright est président à temps partiel de la Commission des accidents du travail du Yukon. Ancien major des Forces armées canadiennes, spécialiste de la police militaire, il a participé à plusieurs programmes communautaires de justice pénale.

**Territoires du Nord-Ouest**

**JOHN U. BAYLY, c.r.**

M. Bayly exerce depuis 1974 la profession d'avocat à Yellowknife. Il a manifesté un vif intérêt pour les droits des peuples autochtones et il a représenté plusieurs organisations autochtones. M. Bayly a été le premier directeur exécutif de la Commission des services juridiques des Territoires du Nord-Ouest. En 1984-1985, il était président du Groupe de travail du Gouvernement territorial relativement aux voies de fait entre conjoints.

**Suppléant** **LAZARUS ARREAK**

M. Arreak a travaillé comme éducateur des adultes et représentant de l'aide juridique dans diverses communautés de l'île de Baffin. Il a complété un programme de trois ans en études administratives portant sur la gestion du secteur public, au Arctic College d'Iqaluit.

## Membres à titre particulier

**GISÈLE CÔTÉ-HARPER, c.r.**

Le professeur Côté-Harper enseigne à la Faculté de droit de l'Université Laval et est membre du barreau du Québec. Elle est connue pour ses travaux de recherche et ses ouvrages sur les droits de la personne et le droit pénal. Elle est vice-présidente de l'Association canadienne des libertés civiles.

**GINA SACCOCCIO BRANNAN**

M^me^ Brannan exerce le droit à Toronto, au sein du cabinet Iacono, Brown. Elle a occupé, auprès du gouvernement de l'Ontario, les fonctions de conseillère principale en matière de politiques.

La *Loi sur la GRC* stipule que la Commission doit comprendre

- un président et un vice-président;
- un représentant de chaque province ayant conclu un contrat relativement aux services policiers fournis par la GRC (toutes les provinces, sauf l'Ontario et le Québec);
- trois autres membres au maximum (membres à titre particulier).

En vertu de la *Loi d'interprétation*, le mot « province » désigne également ici le Yukon et les Territoires du Nord-Ouest. Ces deux juridictions ont signé un contrat relativement aux services policiers fournis par la GRC à l'intérieur de leurs frontières, et elles doivent donc être représentées par un membre au sein de la Commission.

La Loi prévoit par ailleurs la nomination de membres suppléants pour remplacer n'importe quel membre de la Commission, à l'exception du Président. Tout suppléant peut, dans le cadre d'une audience, remplacer un membre de la Commission « en cas d'absence », « d'empêchement » ou « d'inéligibilité » de ce dernier.

Le Président est membre à temps plein, tandis que les autres membres peuvent être nommés à temps plein ou à temps partiel. Le seul autre membre à temps plein est le vice-président.

Les membres de la Commission sont nommés par décret du gouverneur en conseil pour un mandat de cinq ans au maximum. Tous les membres ayant été nommés jusqu'ici l'ont été pour cinq ans. Les membres de la GRC ne peuvent faire partie de la Commission.

Le ministre chargé des services policiers dans chaque juridiction contractante (province ou territoire) doit être consulté avant que le représentant de ladite juridiction auprès de la Commission soit désigné.

Lorsque la Commission tient une audience relativement à une plainte au sujet d'une action commise dans le cadre des services contractuels fournis par la GRC, le représentant de la province ou du territoire en cause auprès de la Commission doit être chargé, soit seul, soit avec d'autres membres de cette dernière, de tenir l'audience.

C'est le Président qui décide quels membres de la Commission tiendront les audiences. Aux fins de celles-ci, on juge qu'un seul membre, ou un groupe de membres, constituent la Commission.

## PERSONNEL DE LA COMMISSION

Voici un répertoire des membres à temps plein (Président et Vice-Président) et du personnel de la Commission au 1er juin 1991, date d'impression du présent rapport.

*Président*
Richard Gosse, c.r.
Adjointe administrative, Yvette Collins

*Vice-Président*
Fernand Simard
Secrétaire, Claudette Matte

*Directeur exécutif*
J.B. Giroux
Secrétaire, Ruth Saumure

*Avocat général*
Pierre-Y. Delage
Secrétaire, Lise Harvey

*Directeur, Politiques, planification et recherche*
Joanna G. Leslie

*Conseiller principal, communications*
Jacques Genest

*Directeur des opérations*
N. Paul McEwen
Secrétaire, Andrée Boucher

*Directeur adjoint par intérim des opérations*
Perry W. Kelly
Secrétaire, Lise Chenier

*Examinateur/Analyste*
Simon Wall
Janet Reid

*Préposé à la réception des plaintes*
Prem Palta

*Chef de bureau*
Michelle Tewsley

*Agent d'administration*
Jacqueline Mousseau

*Préposé à la gestion des documents*
Sharon Spurrell

*Commis/Dactylo*
Colette Pellerin

*Réception/Garde*
Superviseur, Bill Wilson
Gaston Lafontaine
Maurice Serré

*Directeur régional, Bureau régional de la C.-B. et du Yukon*
Michael Redding
Secrétaire, Karen Dwyer
Commis/dactylo, Cathy Yuen

*Enquêteur, Bureau régional de la C.-B. et du Yukon*
George Johnson
Penny Goldrick

*Garde/Réception, Bureau régional de la C.-B. et du Yukon*
Peter Lepine

*Directeur régional, Bureau régional des Prairies*
Wesley Dunfield
Secrétaire, Esther Schwab
Commis/Dactylo, Louise Pickett

*Enquêteur, Bureau régional des Prairies*
Tom Pearson
Sam Hogg

*Garde/Réception, Bureau régional des Prairies*
John Reddington

## LES BUREAUX DE LA COMMISSION

### Administration centrale

*Le siège de la Commission est au :*
60, rue Queen, 3e étage
Ottawa (Ontario)

*L'adresse postale est la suivante :*
Commission des plaintes du public contre la GRC
Boîte postale 3423, succursale « D »
Ottawa (Ontario)
K1P 6L4

Renseignements : (613) 952-1471
Pour les plaintes, composez (sans frais) le 1-800-267-6637
Télécopieur : (613) 952-8045

### Bureaux régionaux

*Colombie-Britannique et Yukon*

Commission des plaintes du public contre la GRC
840, rue Howe, suite 970
Vancouver (Colombie-Britannique)
V6Z 2L2

Renseignements : (604) 666-7363
Télécopieur : (604) 666-7362

*Prairies et Territoires du Nord-Ouest*

Commission des plaintes du public contre la GRC
10060, avenue Jasper, suite 1909
B.P. 50
Edmonton (Alberta)
T5J 3R8

Renseignements : (403) 495-4201
Télécopieur : (403) 495-4200

## REMARQUES PRÉLIMINAIRES

Le présent document est le troisième et dernier rapport annuel du premier président de la Commission. Il couvre l'année d'exercice 1990-1991. À la fin de cette période, la Commission avait été en opération pendant deux ans et demi.

Le processus d'examen a été très chargé au cours de l'année d'exercice 1990-1991. Plus de 100 examens ont été complétés en comparaison de 15 en 1989-1990. La rédaction de ces rapports constituait une tâche gigantesque.

Les « points saillants » des activités de la présente année viennent après les « Remarques préliminaires ».

Les défis importants au cours des trois dernières années (le président de la Commission ayant été nommé le 1er février 1988) ont été :

i) de concert et en collaboration avec la GRC, établir le mécanisme d'un processus de traitement des plaintes du public qui soit sensible aux circonstances des plaignants;

ii) dans l'élaboration de ce processus, s'assurer en même temps qu'il soit considéré juste pour la GRC et pour ses membres;

iii) établir le processus d'examen des plaintes du public de telle façon que, dans le souci d'assurer la responsabilité de la GRC pour sa conduite, par le biais de ce processus, «l 'intérêt public » soit dûment et concrètement reconnu;

iv) clarifier la compétence juridique de la Commission;

v) affermir et établir l'indépendance de la Commission de telle façon qu'elle soit impartiale et que le public la considère ainsi, libre des directives ou de l'influence du gouvernement ou de la GRC; et

vi) identifier les lacunes de la législation et les porter à l'attention du Parlement, du public et du gouvernement afin que des mesures puissent être prises pour rendre la législation plus efficace.

Ce n'a pas été une tâche facile pour la Commission ou la GRC, bien que les deux organismes aient fait tout ce qu'ils pouvaient pour que la procédure fonctionne. Il a fallu innover. La Commission partait à zéro. La Gendarmerie, justifiablement fière de ses traditions, a parfois laissé entendre qu'elle s'était occupée des plaintes de façon satisfaisante pendant plus de 100 ans. On a à l'occasion reproché à la Commission d'être trop « agressive » ou de vouloir « saper » l'autorité de la Gendarmerie.

Bien que la GRC soit une vaste organisation ayant des responsabilités importantes en matière d'application des lois, la Commission de son côté est un petit organisme. Il est plus facile pour la Commission de se concentrer sur son rôle dans la procédure d'examen des plaintes du public, qui, après tout, constitue sa seule raison d'être. La procédure d'examen des plaintes du public est considérée, peut-être par certains membres de la GRC, comme accessoire au principal objectif de la Gendarmerie : le maintien de la loi et de l'ordre. La Gendarmerie est centralisée à Ottawa mais elle est décentralisée dans les régions sous forme de divisions, de subdivisions et de détachements.

Il y a toutefois eu des discordances entre la Gendarmerie et la Commission. Certaines de ces discordances se sont traduites en litiges. Certaines ont été réglées en discutant.

Malgré ces différences et les difficultés logistiques de liaison, il y a eu dans l'ensemble une bonne relation fonctionnelle entre la Gendarmerie et la Commission, ce qui a permis à la procédure des plaintes du public de fonctionner en général comme elle devrait.

## FAITS SAILLANTS DE 1990-1991

Voici un bref aperçu des activités de la Commission en 1990-1991.

### Charge de travail

Les membres du public ont déposé 2 465 plaintes aux termes de la Partie VII de la *Loi sur la GRC* pendant l'année l'exercice 1990-1991. De ce nombre, 857, soit 35 pour cent, sont parvenues directement à la Commission. Elles ont ensuite été transmises à la GRC, comme l'exige la Partie VII, pour règlement à l'amiable ou enquête officielle.

Par ailleurs, 198 plaintes ont été transmises à la Commission par des personnes qui n'étaient pas satisfaites de la suite donnée par la GRC. La Commission en a examiné 120. Dans 86 de ces cas, elle était satisfaite du règlement de la plainte par la GRC.

La Commission a effectué 3 enquêtes que le Président avait entreprises dans l'intérêt public en 1990-1991.

La Commission a tenu 9 audiences publiques. Certaines ont commencé en 1989-1990 et se sont poursuivies en 1990-1991 tandis que d'autres ont débuté en 1990-1991 et se continueront pendant l'exercice financier 1991-1992.

Les premiers rapports de la Commission ont été communiqués à la population à la suite d'audiences publiques.

### Bureaux régionaux

La Commission dispose maintenant de deux bureaux régionaux. Le premier, au service de la Colombie-Britannique et du Yukon, a ouvert ses portes à Vancouver en mai 1989 tandis que le deuxième, qui sert les trois provinces des Prairies et les Territoires du Nord-Ouest, a été établi à Edmonton en

août 1990. Environ 75 pour cent des plaintes reçues par la GRC et la Commission au cours de l'année proviennent de ces deux régions. À elle seule, la Colombie-Britannique a produit plus de 40 pour cent du nombre total des plaintes reçues par la GRC et la Commission.

On prévoit d'ouvrir un bureau régional pour les Provinces de l'Atlantique au cours de l'exercice financier 1991-1992.

## Colloque en commun avec la Commission de police de la C.-B. et Conférence de l'IACOLE

*Le colloque de la C.-B.*

La Commission des plaintes du public a organisé à Vancouver, de concert avec la Commission de police de la C.-B., un colloque sur l'obligation de rendre compte de la police. Les participants au débat principal étaient l'ombudsman provincial, le président de l'Association de défense des libertés civiles de la C.-B., le commandant de la GRC en C.-B. et le chef de la police de Vancouver.

Le colloque a précédé la troisième réunion annuelle de la Commission, où l'on a discuté en détail du rôle de la Commission dans le processus de règlement des plaintes du public et, en particulier, aux audiences.

*La conférence de l'IACOLE*

De concert avec la Commission de police de Calgary, la Commission des plaintes du public animera la conférence de 1991 de l'« International Association for Civilian Oversight of Law Enforcement » (IACOLE), qui se tiendra à Calgary du 29 septembre au 2 octobre 1991. Les préparatifs vont bon train. Le thème de la conférence est : « Le public, la police et l'IACOLE : un lien fondé sur le respect et l'obligation de rendre compte ».

## Questions d'ordre juridique

Plusieurs questions importantes d'ordre juridique ont été tranchées au cours de l'année.

*Rétroactivité du mandat*

La question de savoir si la Partie VII de la *Loi sur la GRC* s'applique également à des incidents survenus avant son entrée en vigueur demeure tout entière. En mai 1989, le Procureur général du Canada et la Commission ont saisi de cette question la Section de première instance de la Cour fédérale du Canada. Il a été jugé que la Partie VII avait effectivement un effet rétroactif. En décembre 1990, la Cour d'appel fédérale a renversé la décision de la Section de première instance, statuant que l'application de la Partie VII n'était pas rétroactive. Sur l'avis de l'avocat-conseil principal, la Commission s'est sentie contrainte d'obtenir l'autorisation d'interjeter appel de la décision auprès de la Cour suprême du Canada.

[Le 30 mai 1991, comme le rapport allait sous presse, la Commission apprend que la Cour suprême du Canada a décidé de ne pas accorder l'autorisation d'en appeler sur la question de rétroactivité de la procédure des plaintes. Ce qui veut dire que la Commission n'a pas de juridiction et que la procédure ne s'applique pas aux incidents s'étant produits avant le 30 septembre 1988.]

*Conduite du commissaire de la GRC*

Des plaintes ont été déposées au sujet de la conduite du commissaire de la GRC. Or, le processus de règlement des plaintes s'applique-t-il à lui?

Fort des conseils présentés du ministère de la Justice, le Commissaire a fait valoir qu'il n'est pas un membre de la Gendarmerie aux termes de la *Loi sur la GRC* et que, par conséquent, le processus de règlement des plaintes qui y est prévu ne s'appliquerait pas à lui.

Le Président a demandé l'avis de deux avocats sur cette question, à savoir Me James MacPherson, doyen de l'Osgoode Hall Law School et spécialiste en droit constitutionnel, et Me Bryan Williams, c.r., un avocat d'expérience qui a déjà été président de l'Association du barreau canadien. Tous deux ont conclu que, d'après leur interprétation, le Commissaire est un membre de la Gendarmerie en vertu de la Partie VII de la Loi.

Le doyen MacPherson a examiné les dispositions de la Partie VII en profondeur afin d'appuyer ses vues. Il s'est aussi penché sur la jurisprudence.

Quant à Me Williams, il a analysé les règles d'interprétation législative et examiné l'objet de la Loi ou le problème que celle-ci cherchait à régler. Il a passé en revue les rapports de commissions d'enquête et commissions royales qui ont conduit à l'adoption de la Partie VII de la Loi. Il a conclu que parmi les lacunes que les dispositions législatives proposées visaient à pallier était l'absence de responsabilité du Commissaire sur le plan de l'obligation de rendre compte.

*Application de la Partie VII aux membres de la Gendarmerie qui ont pris leur retraite ou remis leur démission*

Dans plusieurs cas, les membres de la GRC ont quitté la Gendarmerie avant que la plainte n'ait été déposée ou traitée aux termes de la Partie VII. Le processus de règlement des plaintes du public s'applique-t-il aux membres qui, depuis, ont pris leur retraite ou remis leur démission?

Le doyen MacPherson a donné son avis sur deux situations possibles. Dans le premier cas, la plainte est formulée contre un membre de la Gendarmerie qui quitte ses fonctions avant qu'elle ne soit réglée. Le doyen MacPherson a conclu que la Partie VII s'applique à l'ex-membre. Les preuves à l'appui de sa position étaient fondées sur la jurisprudence, soit les décisions rendues par les cours supérieures et par la Cour suprême du Canada.

Selon le deuxième scénario envisagé par le doyen MacPherson, la présumée inconduite du membre se produit pendant qu'il ou elle est au service de la Gendarmerie, mais ce membre quitte ses fonctions avant que la plainte ne soit faite. Là encore, le doyen MacPherson a conclu que la Partie VII s'appliquait à l'ex-membre. Si la plainte est formulée en temps voulu et se rapporte à la conduite d'un membre dans l'exercice de ses fonctions, elle peut et doit être traitée.

Me Williams en est arrivé aux mêmes conclusions en se fondant sur la jurisprudence émanant des cours supérieures et de la Cour suprême du Canada. Il a conclu qu'il était indispensable que la Commission soit habilitée à enquêter sur la conduite de tous les membres de la Gendarmerie, y compris ceux qui ont fait l'objet d'un renvoi ou d'un congédiement. Le législateur voulait manifestement que la Commission soit habilitée à enquêter sur toute plainte concernant la conduite d'un membre de la Gendarmerie dans l'exercice de ses fonctions prévues par la Loi.

*Divulgation des mesures disciplinaires imposées*

Les plaignants (et le public, dans les cas où il y a eu une audience publique) sont-ils en droit de savoir quelles mesures disciplinaires, le cas échéant, les membres de la Gendarmerie se voient imposer à la suite de mauvaise conduite? La GRC a fait valoir que la *Loi sur la protection des renseignements personnels* interdit la communication de ce genre de renseignements.

La Commission a reçu des avis juridiques qui vont en sens contraire. Elle a discuté de l'affaire avec la GRC et espère régler la question sans le recours aux tribunaux.

*Divulgation des renseignements de la GRC*

Au cours d'une audience publique de la Commission, l'avocat de la GRC a refusé de divulguer certains renseignements que possédait la GRC. Il a fait valoir que les renseignements avaient trait à la sécurité nationale.

La Commission a soutenu que les renseignements lui étaient nécessaires pour régler la plainte. Elle a fait valoir la possibilité d'un examen à huis clos. La Section de première instance de la Cour fédérale a donné raison à la GRC. La Commission en a appelé de la décision à la Cour d'appel fédérale.

La Commission veut s'assurer que les renseignements que possède la GRC seront mis à sa disposition pour les besoins de ses examens. Toutefois, c'est la Gendarmerie elle-même qui décide quels renseignements sont pertinents et devraient lui être transmis. Les problèmes causés par cet arrangement ont fait surface récemment dans l'enquête sur l'affaire Cogger, qui était dirigée par l'honorable René Marin.

## RAPPORT ANNUEL 1990-1991

**Remarques préliminaires** xiv

**Faits saillants** xvi

**Partie I — Mandat et Organisation**

*Chapitre 1 : Le mandat* 3

*Chapitre 2 : Organisation* 6

**Partie II — Expérience des plaintes**

*Chapitre 3 : Volume, distribution et nature des plaintes* 19

Volume et distribution des plaintes 19

Décompte des plaintes 25

Exemples de plaintes 25

*Chapitre 4 : Plaintes renvoyées devant la Commission pour examen* 32

Processus et expérience de renvoi 32

La méthode d'approche de la Commission concernant l'examen des plaintes du public 34

Réponse du commissaire de la GRC aux conclusions et recommandations de la Commission 44

Cas d'intérêt 45

*Chapitre 5 : Enquêtes d'intérêt public* 62

Fonctionnement du processus 62

Enquêtes entreprises en 1990-91 63

Enquêtes entreprises avant 1990-91 69

*Chapiter 6 : Audiences* 74

Fonctionnement du processus 74

Affaires en cours 78

Affaires terminées 81

**Partie III — Questions de droit discutées devant les tribunaux et dans des avis juridiques**

*Chapitre 7 : Questions de droit devant les tribunaux* 115

Rétroactivité : Les tribunaux en désaccord 115

Habilité de la Commission à recevoir des preuves en tant que jury 119

*Chapitre 8 : Questions de droit soulevées dans des avis juridiques* 123

Rapports d'audience de la Commission : disponibilité 123

Un plaignant a-t-il le droit de savoir quelles sanctions disciplinaires sont imposées à un membre? 124

Le commissaire de la GRC est-il un « membre » suivant la Partie VII de la *Loi sur la GRC*? 125

Est-ce que la démission, la retraite, le renvoi ou une autre forme de départ d'un membre de la GRC influe sur le pouvoir de la Commission de traiter une plainte le concernant? 134

Avant d'établir son rapport final, le président de la Commission est-il tenu d'envoyer à toutes les parties l'avis du Commissaire qu'il a reçu en réponse à un rapport intérimaire? 143

**Partie IV : L'autonomie de la Commission et son rapport avec les provinces**

*Chapitre 9 : La Commission et les provinces* 149

Introduction 149

La question de compétence 151

La CPP comme commission provinciale 155

Parties faisant l'objet d'enquêtes ou d'accusations 156

Discussion entre la Commission et les provinces 157

Conclusion 158

*Chapitre 10 : L'autonomie de la Commission* 159

Introduction 159

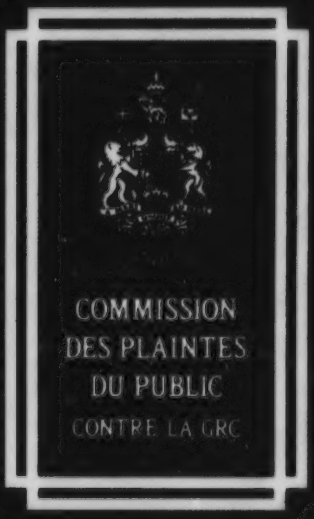
Rapports avec la GRC 164

Rapports avec l'exécutif 165

Conclusion 171

**Remarques finales** 173

**Annexe : Établissement des rapports finals : Examen de certains aspects procéduraux du paragraphe 45.46 (3) de la *Loi sur la GRC*** 181




# MANDAT ET ORGANISATION

## PARTIE I

## CHAPITRE 1 MANDAT

Le Parlement a créé un mécanisme d'examen autonome pour garantir que la GRC et ses membres seraient comptables de leur conduite devant le public. Au centre de ce nouveau dispositif se trouve la Commission des plaintes du public.

La raison d'être de la Commission est de veiller à ce que :

- l'on donne suite de manière équitable et efficace aux plaintes du public; et
- l'on tienne compte, dans l'examen des plaintes, du fait que l'intérêt public exige une application équitable et objective de la loi.

Les nouvelles dispositions ont été adoptées pour protéger le public contre la mauvaise conduite de la police et pour prévoir des mesures correctives le cas échéant, mais la loi n'en contient pas moins des dispositions pour garantir aux membres de la Gendarmerie un traitement équitable chaque fois qu'ils font l'objet d'une plainte.

Le mandat confié à la Commission est énoncé à la Partie VII de la *Loi sur la GRC*, qui a été proclamée en vigueur le 30 septembre 1988. Le législateur a attribué certaines responsabilités à la Commission en tant qu'organisme et tribunal, et certaines autres au Président. La direction de la Commission est confiée au Président, et c'est lui qui « assure la direction et contrôle la gestion de son personnel ». Aux termes de la Partie VII :

- la Commission reçoit les plaintes du public;
- le Président peut lui-même porter plainte s'il est fondé à croire qu'il convient de le faire;
- la Commission doit aviser la GRC de toute plainte déposée devant elle afin que la GRC puisse faire enquête et en arriver à un règlement;

- s'il juge que l'intérêt public l'exige, le Président peut tenir une enquête ou convoquer une audience pour enquêter sur une plainte, que celle-ci ait ou non déjà fait l'objet d'une enquête de la part de la GRC;
- si le plaignant n'est pas satisfait de la manière dont la Gendarmerie a réglé sa plainte, le Président procède à l'examen de celle-ci;
- si, après examen, le Président ne s'estime pas satisfait de la manière dont la Gendarmerie a réglé la plainte, il peut décider de convoquer une audience;
- dans leurs rapports respectifs, le Président et la Commission formulent des conclusions et des recommandations.

En même temps qu'il a instauré la nouvelle procédure des plaintes, le législateur a aussi modifié la *Loi sur la GRC* à deux égards importants :

- il a prévu, dans la Partie II de la Loi, la mise en place du Comité externe d'examen afin d'examiner et d'entendre les appels et les griefs déposés par des membres de la Gendarmerie (ce qu'on pourrait appeler des plaintes internes) relativement aux mesures disciplinaires, aux renvois, à la rétrogradation et à la procédure de règlement des griefs; et
- il a prévu, dans les Parties III, IV et V, une procédure de règlement des griefs des membres de la Gendarmerie, la possibilité de révisions en profondeur de la procédure disciplinaire ainsi qu'une procédure relative aux renvois et à la rétrogradation.

Le Comité externe d'examen et la Commission des plaintes du public sont deux organismes distincts et indépendants. Ils sont tous les deux extérieurs à la GRC. Le Comité externe d'examen se penche sur les questions internes propres à la Gendarmerie tandis que la Commission s'occupe des plaintes du public.

La Loi prévoit des procédures distinctes et séparées pour l'imposition de mesures disciplinaires à des membres de la GRC et pour le traitement des plaintes du public, mais il existe des liens entre ces deux aspects. Une plainte peut donner lieu à des procédures disciplinaires. De plus, il se peut qu'un plaignant veuille savoir le résultat de ces procédures. (Voir le chapitre 6 du Rapport annuel de 1988-1989).

## CHAPITRE 2 ORGANISATION

### La Commission

La Commission se compose d'un président et d'un vice-président à temps plein, ainsi que de douze membres à temps partiel, comme il est indiqué au début du rapport. Comme l'exige la Partie VI, il y a un membre à temps partiel pour chacune des provinces et les deux territoires ayant conclu avec le gouvernement fédéral un contrat relativement aux services de police fournis par la GRC. Il s'agit de toutes les provinces à l'exception de l'Ontario et du Québec. À l'heure actuelle, il y a un membre à titre particulier qui provient de l'Ontario et un autre, du Québec. De plus, des membres suppléants ont été nommés pour huit des membres à temps partiel.

La principale fonction des membres de la Commission est de tenir les audiences que leur a assignées le président de la Commission.

Le président de la Commission assure la direction de la Commission et contrôle la gestion du personnel. De plus, il est habilité à recevoir et à examiner des plaintes ainsi qu'à enquêter et à faire rapport sur celles-ci; il peut convoquer une audience dans certains cas. Il peut lui-même porter plainte lorsqu'il est convaincu qu'il y a des motifs raisonnables de le faire. Le Président doit présenter au Solliciteur général du Canada un rapport annuel qui doit être déposé devant le Parlement.

Le Président peut déléguer au vice-président tous ses pouvoirs et ses fonctions sauf sa responsabilité à l'égard de la rédaction du rapport annuel et son pouvoir de déléguer. Le Président de la Commission a délégué au vice-président le pouvoir d'examiner des plaintes aux termes de l'article 45.41 de la *Loi sur la GRC*.

Le siège de la Commission, qui se trouve à Ottawa, comprend l'effectif suivant : un directeur exécutif, un avocat général, un directeur des Opérations, un conseiller principal des Communications, un directeur des Politiques, de la planification et de la recherche, un chef de bureau, des examinateurs/analystes et des employés de soutien.

La Commission compte deux bureaux régionaux. Le bureau de Vancouver s'occupe des plaintes émanant de la Colombie-Britannique et du Yukon tandis que celui d'Edmonton s'occupe des plaintes formulées en Alberta, en Saskatchewan, au Manitoba et dans les Territoires du Nord-Ouest. Le premier a ouvert ses portes en mai 1989 et le deuxième, en août 1990. En 1991-1992, la Commission espère ouvrir un bureau régional dans les Provinces de l'Atlantique.

Chaque bureau est dirigé par un directeur régional et utilise les services d'enquêteurs et d'employés de soutien. C'est le directeur régional qui représente la Commission dans la région. Il ou elle rend compte au siège de la Commission par l'entremise du directeur des Opérations. Le directeur régional a plusieurs fonctions à remplir : superviser le processus de règlement des plaintes, assurer la liaison avec la GRC et les autorités provinciales et renseigner le public sur le rôle de la Commission.

Le directeur de chaque bureau régional présente un rapport sur les activités du bureau au cours de l'année d'exercice. On peut se procurer un exemplaire de ces rapports au siège de la Commission ou au bureau régional concerné.

La nomination du personnel est régie par la *Loi sur l'emploi dans la fonction publique*.

**Activités**

La principale activité de la Commission consiste, bien sûr, à s'occuper de la charge de travail liée aux plaintes. Cette question est exposée dans la Partie II du Rapport.

La Commission a demandé à des experts-conseils d'examiner sa structure et son mode de prestation de services. En l'occurrence, ils ont été chargés de recommander un mécanisme propre à mesurer l'efficacité de la Commission avec un maximum de précision. Un rapport a été présenté à la Commission à la fin de mars. Il préconise un mécanisme d'examen continu qui permettrait d'évaluer l'efficacité du point de vue du public, de la GRC et du plaignant. Parmi les facteurs à examiner, mentionnons les délais de règlement des plaintes et la mesure dans laquelle la Commission parvient à signaler à l'attention du public certaines questions liées aux services de police. À l'heure actuelle, la Commission se penche sur cette recommandation ainsi que sur d'autres recommandations contenues dans le rapport.

Au cours de l'exercice financier, la Commission a procédé à l'implantation d'un nouveau système intégré de gestion de l'information. Le système aide à assurer le suivi des plaintes depuis leur réception jusqu'à la prise d'une décision finale. Le système a aidé la Commission à accroître son efficacité et il continuera d'être amélioré. Les deux bureaux régionaux y sont reliés, ce qui facilite d'autant la communication avec le siège de la Commission.

Les recherches d'ordre juridique se sont poursuivies sur plusieurs questions. Il arrive souvent que la Commission communique des avis juridiques aux personnes intéressées. Elle a effectué des recherches sur d'autres fronts également. Les projets suivants ont été réalisés, et seront publiés sous peu :

Comparaison des propositions législatives menant à l'actuelle *Loi sur la GRC* (mars 1991)

Les dispositions fédérales et provinciales régissant les mécanismes de contrôle de l'activité policière : une comparaison des dispositions législatives (mai 1991).

Comme par le passé, la Commission a accordé une grande priorité au maintien de bonnes relations avec la GRC. Au cours de l'année, le Président et d'autres membres de la haute direction de la Commission ont visité toutes les divisions de la GRC qui s'occupent de contrats. Pendant la même période, des représentants de la Commission ont rencontré des membres de tous niveaux de la GRC afin de discuter du travail de la Commission. De nombreux échanges ont porté sur le règlement des plaintes par les deux organismes et sur le rôle des membres de la GRC sur le plan de l'application des lois en général.

Un voyage effectué auprès des quartiers généraux de la Division « G » et de plusieurs petits détachements isolés dans les Territoires du Nord-Ouest a été particulièrement fructueux. L'échange de vues entre les représentants de la Commission et les membres de la Gendarmerie a été utile. De plus, le voyage a permis de faire ressortir les problèmes et les restrictions auxquels font face les agents chargés de l'application des lois dans le Nord.

Comme par le passé, des rencontres périodiques ont eu lieu entre la haute direction de la GRC et celle de la Commission. Elles ont porté notamment sur des problèmes d'ordre juridique, sur des questions et des systèmes opérationnels et sur les procédures relatives à la réception et au tri des plaintes.

Le président et le personnel de la Commission collaborent, pour les questions d'intérêt commun, avec les personnes chargées de l'administration de la justice dans les provinces et les territoires. Cela est particulièrement vrai pour les provinces contractantes. Voir le Chapitre 9 – La Commission et les provinces.

La Commission a mis sur pied deux comités principaux. Le Comité de gestion s'occupe de questions de gestion et d'administration tandis que le Comité de règlement des plaintes se penche sur les plaintes proprement dites et sur les procédures de règlement.

Le 30 novembre 1990, la Commission a tenu sa réunion annuelle à Vancouver. Tous les membres de la Commission sauf un y ont assisté, ainsi que certains employés. Les problèmes liés à l'audience et le processus d'audition ont fait l'objet d'un examen détaillé. Le but de ces réunions est de permettre aux membres, aux avocats et aux employés de la Commission de comprendre pleinement les responsabilités qui leur incombent, afin de promouvoir la qualité et l'uniformité du processus d'audience.

## Services de soutien supplémentaires

La Commission est un organisme de taille restreinte. Lors de sa création, elle a, par souci d'économie, conclu avec le Secrétariat du Solliciteur général une entente relative à des services de soutien. Ainsi, le Secrétariat a fourni des services de soutien et des conseils spécialisés sur des questions administratives, financières et du personnel. La Commission lui est reconnaissante de l'excellence des services offerts dans le cadre de cette entente. L'aide fournie par le Secrétariat a permis de réduire considérablement la charge de travail de la Commission et d'accroître d'autant son efficacité.

## Éducation

La Commission des plaintes du public contre la GRC et la Commission de police de la Colombie-Britannique ont parrainé en commun, le 29 novembre 1990, un colloque sur l'obligation de rendre compte de la police. Cette question a été examinée dans le contexte de la police en général, mais plus particulièrement du point de vue de la GRC. Des représentants des deux organismes y ont assisté, tout comme des membres de tous niveaux de la GRC, des universitaires, des représentants de l'Association de défense des libertés civiles de la Colombie-Britannique, le défenseur des droits du citoyen de cette province, des représentants du Secrétariat du Solliciteur général et les avocats spéciaux engagés par la Commission, entre autres. Le colloque était ouvert aux médias.

Le but du colloque était de mieux faire comprendre en Colombie-Britannique le fonctionnement des mécanismes fédéral et provincial de règlement des plaintes du public qui s'appliquent dans cette province, le premier à la GRC et le second aux services de police municipaux non fournis par la GRC.

La Commission a aussi organisé des ateliers pour le personnel, dont l'un animé par le bureau régional des Prairies, et des séances d'étude avec les avocats spéciaux. Les membres et le personnel de la Commission ont assisté aux conférences annuelles de l'*International Association for Civilian Oversight of Law Enforcement* (IACOLE) et du Conseil des tribunaux administratifs canadiens. Ils ont également assisté au colloque annuel du Comité externe d'examen de la GRC.

Ces ateliers, conférences et colloques servent à plusieurs fins. Ils permettent aux membres de la Commission qui dirigent des audiences dans tout le Canada d'appliquer les mêmes normes et d'être au courant des problèmes liés au processus de règlement des plaintes du public. Les mêmes considérations s'appliquent aux personnes chargées de recevoir les plaintes, de faire enquête et de préparer les examens. Ces rencontres favorisent la prise de décisions équitables et judicieuses.

**Ressources humaines**

| | 1990-91 | Prévision 1991-92 |
|---|---|---|
| Années-personnes : | | |
| Contrôlées par le Conseil du Trésor | 26 | 31 |
| Autres (membres à plein temps) | 2 | 2 |
| | 28 | 33 |

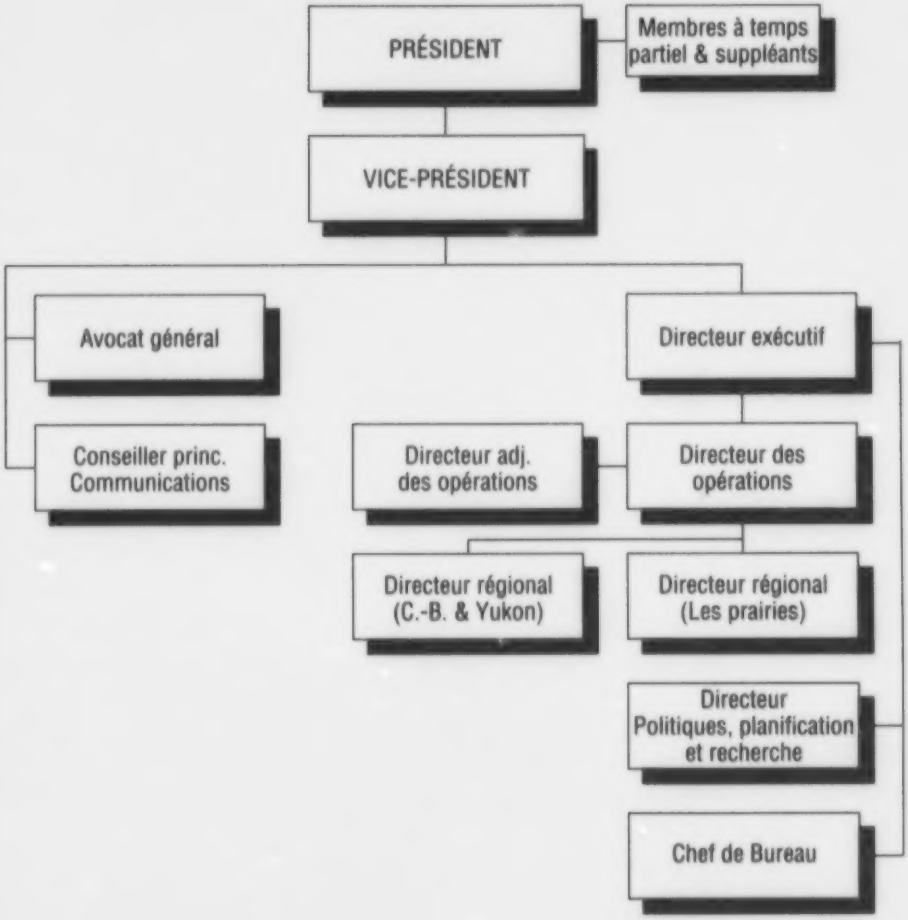
Une augmentation de cinq années-personnes a été consentie à la Commission à compter du 1er avril 1991. Cela devrait lui permettre d'assurer la prestation de ses programmes avec plus d'efficacité.

## Dépenses

Profil des ressources du Programme

| (en milliers de dollars) | 1990-91 | Prévision 1991-92 |
|---|---|---|
| Personnel | | |
| Traitements et salaires | 1 506 | 1 571 |
| Autres frais touchant le personnel | 233 | 244 |
| | 1 739 | 1 815 |
| Autres dépenses de fonctionnement | 2 047 | 2 007 |
| Total des dépenses de fonctionnement | 3 786 | 3 822 |
| Capital | 80 | 80 |
| TOTAL DES DÉPENSES | 3 866 | 3 902 |

## ORGANIGRAMME DE LA COMMISSION



## Communications

De façon générale, la Commission a mis en oeuvre son plan de communications. Il prévoit notamment des échanges avec le public et la Gendarmerie. Une attention spéciale sera accordée aux autochtones. Pendant plusieurs mois de l'année à l'étude et plusieurs semaines au cours de l'exercice de 1991-1992, la Commission a retenu les services d'un conseiller spécial sur les questions autochtones, soit M. Henry Delorme, qui a déjà été vice-président de la Fédération des nations indiennes de la Saskatchewan. M. Delorme a aidé à expliquer le rôle de la Commission aux autochtones. La Commission a continué de distribuer au grand public des dépliants sur ses fonctions.

## Recours à des avocats spéciaux

La Commission retient les services de plusieurs avocats du secteur privé qui lui prodiguent parfois des conseils ou la représentent dans certaines délibérations – par exemple celles qui portent sur la question de la rétroactivité du mandat de la Commission. Des avocats possédant une expérience pertinente sont choisis à cette fin. Ces avocats sont rémunérés suivant les taux en vigueur au ministère de la Justice.

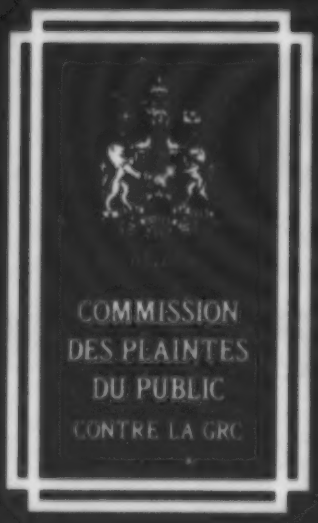
Le choix des avocats ne nécessite pas l'approbation dudit ministère. En effet, comme le ministère de la Justice fournit des services juridiques à la GRC, il ne conviendrait pas qu'il participe à la sélection des avocats de la Commission.

## L'avenir

La Commission espère trouver les fonds nécessaires pour ouvrir un bureau régional dans les Provinces de l'Atlantique au cours de l'exercice 1991-1992. Cela permettra à la population de ces provinces de déposer des plaintes dans leur

région. La Commission deviendra plus accessible au public, comme le montre l'expérience acquise au bureau régional de la Colombie-Britannique et du Yukon et à celui des Prairies et des Territoires du Nord-Ouest.

La Commission prévoit également d'ouvrir de petits bureaux satellites (une ou deux personnes) dans certaines provinces contractantes qui sont sans bureau régional. Les plaintes provenant de l'Ontario et du Québec continueront d'être acheminées directement au siège de la Commission, à Ottawa.




# EXPÉRIENCE DES PLAINTES

## PARTIE II

# CHAPITRE 3 VOLUME, DISTRIBUTION ET NATURE DES PLAINTES

## Volume et distribution des plaintes

La Partie VII de la *Loi sur la GRC* pourvoit à la déposition et à l'examen de plaintes concernant la conduite des membres de la GRC.

Au cours de l'exercice 1990-1991, la GRC a reçu 2 652 plaintes. Ces plaintes n'ont pas toutes été déposées en vertu de la Partie VII puisque certaines d'entre elles n'avaient pas trait à la conduite de membres. La GRC n'est pas en mesure de donner le nombre précis de ces dernières, mais on estime qu'elles représentent 7 % du total. Cela signifie qu'environ 2 465 plaintes ont été présentées aux termes de la Partie VII.

Sur ces 2 465 plaintes, 857 (35 %) ont été déposées directement auprès de la Commission.

Les plaintes portées directement devant la Commission sont, comme l'exige la Loi, transmises à la GRC pour enquête.

Au cours de l'exercice 1989-1990, la GRC a reçu 2 253 plaintes aux termes de la Partie VII (voir Tableau D), dont 748 (voir Tableau E) avaient été déposées initialement devant la Commission. Au cours des six premiers mois des opérations de la Commission (à partir du 30 septembre 1988), la GRC a reçu 1 081 plaintes, dont 143 déposées initialement devant la Commission.

Le tableau A indique les catégories de comportement qui ont donné lieu aux plaintes reçues par la Commission.

**TABLEAU A — Catégories de plaintes reçues par la Commission (1990-1991)**

| Type de conduite visée | |
|---|---|
| Attitude | 283 |
| Insuffisance du service | 205 |
| Négligence — Incompétence | 128 |
| Usage de la force | 111 |
| Politique | 19 |
| Usage d'une arme à feu | 3 |
| Autre | 108 |
| TOTAL | 857 |

En 1989-1990, plus de 75 % des plaintes contre la GRC déposées auprès de la Commission concernaient des gendarmes. En 1990-1991, 62 % des plaintes reçues par la Commission visaient des gendarmes (voir Tableau C). On ne peut s'étonner de ces pourcentages élevés puisque 54 % environ des membres de la GRC sont des gendarmes. En outre, les gendarmes ont plus de contacts avec le public. Le tableau B indique la répartition des membres de la GRC selon leur grade.

## TABLEAU B
**Répartition régionale des membres de la GRC par grade, au 25 avril 1991**

| | Total | Région du Pacifique | Région des Prairies | Région centrale | Région de l'Atlantique |
|---|---|---|---|---|---|
| Civil — | | C.-B. 267, YUKON 17 | ALB. 122, SASK. 93, MAN. 68, T.N.-O. 15 | ONT. 1 213, QUÉ. 95 | N.-B. 46, T.-N. 45, N.-É. 94, Î.-P.-É. 8 |
| Gendarme spécial | 2 894 (12%) | 284 | 348 | 1309 | 153 |
| Gendarme | 9 926 (94 %) | C.-B. 2 744, YUKON 89 | ALB. 1 333, SASK. 716, MAN. 675, T.N.-O. 129 | ONT. 1 934, QUÉ. 689 | N.-B. 389, T.-N. 336, N.-É. 490, Î.-P.-É. 73 |
| | | 2 860 | 2 860 | 2 623 | 1 288 |
| Sous-officier | 5 572 (21 %) | C.-B. 1 313, YUKON 48 | ALB. 581, SASK. 367, MAN. 280, T.N.-O. 96 | ONT. 1 744, QUÉ. 378 | N.-B. 206, T.-N. 197, N.-É. 238, Î.-P.-É. 47 |
| | | 1 361 | 1 380 | 2 122 | 728 |
| Officier | 548 (3 %) | C.-B. 92, YUKON 5 | ALB. 46, SASK. 27, MAN. 25, T.N.-O. 9 | ONT. 261, QUÉ. 30 | N.-B. 13, T.-N. 16, N.-É. 19, Î.-P.-É. 4 |
| | | 97 | 108 | 293 | 52 |
| TOTAUX | 17 742 | 4 945 (28 %) | 4 859 (28 %) | 6 347 (36 %)* | 2 224 (12 %) |

** Le nombre des membres compris pour l'Ontario comprend ceux de la direction générale de la GRC. Les deux divisions régionales de l'Ontario ont un effectif total de 2 030, représentant 11 % de l'ensemble de la Gendarmerie.*

**TABLEAU C — Répartition des plaintes reçues par la Commission selon le grade du membre de la GRC visé (1990-1991)**

| Grade | |
|---|---|
| Civil – gendarme spécial | 8 (0,9%) |
| Gendarme | 535 (62,4%) |
| Sous-officier | 282 (33,0%) |
| Officier | 32 (3,7%) |
| TOTAL | 857 (100%) |

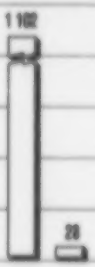
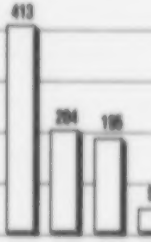
Dans tout le Canada, la répartition régionale des plaintes est restée généralement stable depuis que la Commission est en fonction. Le tableau D indique la répartition des plaintes reçues par la GRC au cours des deux derniers exercices financiers. Le tableau E indique la répartition des plaintes reçues par la Commission au cours de la même période.

Comme pour les années précédentes, la plupart des plaintes reçues par la Commission provenaient des quatre provinces de l'ouest. Cela est dû au fait que 50 % des membres de la GRC sont en poste dans l'ouest. Depuis l'année dernière, on note une augmentation marquée des plaintes reçues de la Colombie-Britannique. Ce fait est peut-être relié à l'ouverture d'un Bureau régional de la Commission dans cette province. De plus, les audiences publiques de la Commission y ont entraîné une publicité considérable, et la distribution de brochures sur la Commission a sensibilisé le public au processus de plaintes.

## TABLEAU D

**Plaintes reçues par la GRC par région, notamment plaintes transmises par la Commission (1989-1991)**

### 1990-91

| Région du Pacifique | Région des Prairies | Région centrale | Région de l'Atlantique | Total |
|---|---|---|---|---|
|  |  | | | |
| 1 130 | 870 | 176 | 476 | 2 652 |

### Pourcentage du total

| | | | | |
|---|---|---|---|---|
| 41 % 1 % | 18 % 8 % 7 % 2 % | 5 % 2 % | 7 % 4 % 6 % 1 % | |
| C.-B. YUKON | ALB. SASK. MAN. T.N.-O. | ONT. QUÉ. | N.-B. T.-N. N.-É. I.-P.-É. | |
| 42 % | 33 % | 7 % | 18 % | 100 % |

### 1989-90

| Région du Pacifique | Région des Prairies | Région centrale | Région de l'Atlantique | Total |
|---|---|---|---|---|
| | | | | |
| 990 | 775 | 100 | 388 | 2253 |

## TABLEAU E

**Plaintes présentées directement à la Commission, par région (1989-1991)**

### 1990-91

| Région du Pacifique | Région des Prairies | Région centrale | Région de l'Atlantique | Autre – É.-U. | Total |
|---|---|---|---|---|---|
| 461 | | | | | 857 |
| 8 | 82 | 26 | 75 | 2 | |
| | 18 | 17 | 18 | | |
| | 72 | | 82 | | |
| | 8 | | 0 | | |
| C.-B. YUKON | ALB. SASK. MAN. T.N.-O. | ONT. QUÉ. | N.-B. T.-N. N.-É. Î.-P.-É. | | |
| 469 (54,8 %) | 188 (22 %) | 43 (5 %) | 155 (18 %) | 2 (0,2 %) | 857 (100 %) |

### 1989-90

| Région du Pacifique | Région des Prairies | Région centrale | Région de l'Atlantique | Autre – É.-U. | Total |
|---|---|---|---|---|---|
| 301 | | | | | 748 |
| 14 | 39 | 40 | 91 | 3 | |
| | 46 | 38 | 10 | | |
| | 88 | | 47 | | |
| | 3 | | 2 | | |
| C.-B. YUKON | ALB. SASK. MAN. T.N.-O. | ONT. QUÉ. | N.-B. T.-N. N.-É. Î.-P.-É. | | |
| 315 | 176 | 88 | 160 | 9 | 748 |

## Décompte des plaintes

Aux fins de la Commission, on établit une plainte pour chaque membre visé et pour chaque sujet de plainte.

Supposons, par exemple, que les gendarmes A et B procèdent ensemble à l'arrestation d'une femme sur la route et l'emmènent à leur détachement. Plus tard, la femme se plaint que les deux gendarmes ont fait un usage excessif de la force lors de son arrestation et qu'une heure plus tard, dans les locaux du détachement, le gendarme A s'est montré grossier à son égard. Il y a donc deux plaintes contre le gendarme A et une contre le gendarme B.

Il convient de traiter chaque membre séparément car la plainte formulée peut se révéler fondée contre l'un et non fondée contre l'autre.

S'il s'agit d'une allégation touchant un seul membre mais visant plusieurs faits connexes arrivés dans un délai très court et dans le cadre d'un seul incident, il peut être préférable de n'en faire qu'un tout et de ne compter qu'une seuls plainte. Chaque situation doit être examinée en fonction des circonstances qui lui sont propres.

## Exemples de plaintes

Une femme s'est plainte auprès de la Commission que deux membres de la GRC ont fait un usage excessif de la force à son égard. À l'époque, elle était enceinte de huit mois. Un voisin avait appelé la police à cause d'une dispute familiale bruyante qui avait lieu chez la personne en question. À leur arrivée, les gendarmes ont posé quelques questions. La plaignante est devenue très énervée et une altercation a suivi. Aux dires de la plaignante, les membres l'ont jetée par terre, et, après lui avoir mis les menottes, l'ont attachée sur une civière et emmenée à l'hôpital.

Le plaignant et un compagnon, en voiture, étaient poursuivis à grande vitesse par la GRC à l'issue d'une tentative d'introduction avec effraction. Sa voiture étant en panne après avoir heurté une bande cloutée, le plaignant a essayé de s'enfuir. Il s'est débarrassé de son arme à feu en la jetant en l'air et il pense que les gendarmes l'ont vu faire. Malgré cela, ceux-ci ont tiré sur lui douze fois, l'atteignant trois fois. Le plaignant allègue que les gendarmes ont fait un usage inutile de la force.

Un homme a porté plainte parce que deux membres auraient fait un usage excessif de la force lorsqu'ils l'ont emmené du lieu de son arrestation. Il dit que les membres l'ont agrippé, poussé brutalement contre une maison puis, après lui avoir mis les menottes, l'ont poussé sur le siège arrière de la voiture de police. Il prétend également qu'on lui a claqué la porte de voiture sur le pied.

Un homme s'est plaint de ce qu'un membre de la GRC a fait un usage excessif de la force lors de la fouille de sa maison. D'après le plaignant, on pensait, à la GRC, qu'il faisait le trafic de cocaïne chez lui. L'homme allègue qu'au cours de la fouille, un membre de la GRC l'a giflé, l'a étranglé et a brisé un cadre de tableau.

Un homme a porté plainte pour la raison suivante : alors qu'il se trouvait dans la voiture de son amie, dans le stationnement d'un hôtel, des membres de la GRC l'ont tiré du véhicule et l'ont arrêté. Au cours de l'incident il a été fouillé et son amie questionnée.

Une femme s'est plainte d'avoir fait l'objet de voies de fait de la part d'un membre de la GRC pendant son arrestation. Elle allègue également qu'on ne lui a pas dit qu'elle était arrêtée et qu'on ne l'a pas avisée de ses droits.

Une femme a déposé une plainte parce que, alors qu'elle se trouvait dans un bar avec un ami, un membre de la GRC est venu à leur table et a enjoint à l'homme de s'en aller. Comme celui-ci demandait pourquoi, l'agent l'a attaqué. La plaignante

s'est trouvée au milieu de la bagarre; elle affirme que le membre avait perdu le contrôle de lui-même et qu'il l'a heurtée à plusieurs reprises. Sa plainte devant la Commission concerne ces voies de fait.

Un conseil de bande autochtone a demandé une enquête complète sur les faits suivants : un membre de la GRC aurait tiré, avec un fusil de chasse, sur un jeune de la bande qui s'enfuyait en courant d'un véhicule où il était passager. Le véhicule circulait dans la réserve à une vitesse excessive. Le jeune a été blessé et a dû être hospitalisé.

Un touriste qui campait dans son autocaravane a été réveillé par des coups tirés par une carabine de gros calibre. La fusillade a cessé environ dix minutes après. Le touriste a couru jusqu'au détachement local de la GRC et l'a trouvé fermé. Il a ensuite appelé le service d'urgence d'un détachement voisin. Ce n'est que vingt minutes après son appel que l'homme s'est rendu compte que des membres de la GRC se trouvaient sur les lieux. Il discuta plus tard de ce délai avec des membres de la GRC locale. On lui a dit qu'en fait, des membres se trouvaient sur place durant la fusillade. Le touriste a porté plainte auprès de la Commission en disant qu'étant donné l'urgence de la situation, où des vies étaient en danger, la GRC aurait dû lui faire connaître sa présence.

Un jeune de 16 ans avait été soupçonné d'avoir participé à un vol par effraction dans une résidence. Sa mère porta plainte auprès de la Commission disant qu'un membre de la GRC avait porté atteinte aux droits de son fils en l'emmenant au détachement local de la GRC pour en obtenir une déclaration écrite. Au poste, il n'y avait aucun avocat, parent ou adulte responsable pour conseiller le jeune.

Un plaignant a allégué qu'un gendarme spécial de la GRC avait fait un usage abusif de son autorité et de son influence, s'étant prévalu de son poste pour déposer des accusations non fondées contre le plaignant. À l'époque, le plaignant et la soeur du constable spécial étaient en instance de divorce.

Un matin de bonne heure, une femme fut informée par la police municipale locale que son mari avait été tué dans un accident de la circulation. Son père téléphona à la GRC pour savoir quelles procédures il fallait suivre. Il ne fut pas informé que l'on n'attendrait pas l'identification de la victime par le plus proche parent pour révéler le nom de celle-ci aux médias. Quelques heures avant que le mari de la plaignante soit identifié, un membre de la GRC en communiqua le nom aux médias. La plaignante estimait que cette procédure était cruelle et inhumaine, et qu'on aurait dû l'informer des modalités.

Un résident d'une petite collectivité signala le vol de son véhicule au détachement local de la GRC. Sa plainte auprès de la Commission reposait sur l'allégation que le membre chargé de l'enquête avait été négligent. Le plaignant avait donné à l'enquêteur les noms de trois suspects, tous bien connus du détachement. Le membre lui fit savoir qu'il ne prendrait aucune mesure car personne dans la collectivité ne témoignerait contre ces suspects.

Le frère d'un plaignant fut tué par un véhicule sur une réserve autochtone. Le chauffeur du véhicule était un gendarme spécial du service de police de la bande. Le plaignant alléguait que les membres de la GRC avaient fait preuve de favoritisme à l'égard du gendarme spécial et n'avaient pas fait une enquête appropriée.

Un plaignant alléguait que la GRC « en avait après lui » et qu'on le harcelait par des accusations concernant des infractions mineures au code de la route. Ces accusations lui rendaient difficile de gagner sa vie comme intermédiaire dans la vente de voitures d'occasion et de chauffeur occasionnel d'une dépanneuse.

Le chien d'une plaignante avait été laissé sans surveillance dans une voiture fermée à clé; la GRC retenait le chauffeur du véhicule au détachement. C'était un soir d'été et il faisait chaud.

La plaignante estimait qu'étant donné les circonstances, les membres avaient fait preuve d'indifférence à l'égard de son chien et qu'ils avaient placé celui-ci dans une situation dangereuse en ne lui fournissant pas les soins appropriés.

Un plaignant a téléphoné au détachement local de la GRC pour demander les motifs d'une accusation portée contre lui. Le membre de la GRC qui a répondu lui a dit de ne plus rappeler et a raccroché. L'homme a déposé une plainte concernant la manière dont il avait été traité.

Après avoir reçu une contravention, une femme s'était adressée au sergent du détachement de la GRC pour avoir plus d'information sur l'infraction en cause. Le membre refusa de lui en dire plus et, comme elle insistait, il l'accusa d'être impolie et ignorante, et raccrocha brusquement. Il fit la même chose quelques minutes plus tard. La plainte porte sur le fait que le membre n'a pas agi de façon correcte lorsque la personne lui a demandé des informations.

Une femme a communiqué avec le détachement local de la GRC après que sa résidence ait fait l'objet d'une introduction par effraction et de vandalisme. Plus tard, on a donné à la GRC des renseignements sur un suspect possible. Ce suspect n'a pas été questionné, et on ne lui a pas demandé de déclaration. La plaignante estime que le membre n'a pas mené une enquête rigoureuse sur cette introduction par effraction.

Le plaignant avait été accusé d'un vol de moins de 50 $. Plus tard, l'accusation a été retirée et un appel subséquent par la Couronne a été rejeté. Le plaignant estime qu'il n'aurait pas été accusé si le membre en cause avait interrogé les témoins qu'il lui avait nommés. La plainte porte sur le fait que le membre avait négligé de mener une enquête rigoureuse avant de porter une accusation contre lui.

Une section provinciale de services sociaux a effectué une enquête pour négligence et mauvais traitements à l'endroit de la fille du plaignant. La fillette avait six ans. Les allégations se sont révélées non fondées; le plaignant et sa femme ont demandé à la GRC d'effectuer une enquête sur les personnes qui avaient prétendu que la fillette était négligée et mal traitée. Cette demande a été rejetée; la GRC a avisé les parents qu'il s'agissait d'une matière civile et non d'une infraction à la *Loi provinciale sur la protection de l'enfance* ou au *Code criminel*.

La plaignante a écrit au sous-commissaire de la GRC dans sa province demandant que l'on reconsidère le refus qui lui avait été fait lorsqu'elle avait demandé des copies des photos prises par la GRC dans le cadre de l'enquête sur le meurtre de sa fille. La gendarmerie avait répondu qu'il n'était pas approprié de remettre des photos très descriptives, que ce soit à cette dame ou à d'autres personnes les demandant pour des motifs non reliés à l'enquête. La plainte portait sur le refus de lui remettre ces photos.

Durant les années 1988 et 1989, le plaignant a rencontré deux membres de la GRC de la Région des Prairies afin de discuter les activités criminelles et les méfaits commis, vers la fin des années 1970 et le début des années 1980, par des agents de police membres du groupe provincial de renseignement intégré. Le plaignant alléguait que les membres de la GRC avaient omis de lui indiquer correctement qu'ils n'étaient pas membres de l'équipe interne d'enquête de la GRC., ou de dissiper l'idée fausse qu'il avait à ce sujet.

Au cours d'un procès sur des accusations reliées à la drogue en 1980, le magistrat instructeur avait ordonné que l'avocat du plaignant reçoive les transcriptions et les enregistrements des preuves obtenues par table d'écoute. Le plaignant alléguait que, depuis 1980, divers membres de la GRC avaient omis de se conformer à l'ordre du magistrat.

Un homme a porté plainte sur la manière dont la GRC a procédé pour rechercher sa nièce et l'ami de celle-ci qui s'étaient noyés dans un accident de motoneige. Selon lui, la GRC ne s'est pas rendue immédiatement sur le lieu de l'accident et a cessé les recherches trop tôt.

Un homme s'est plaint de ce qu'un membre de la GRC était responsable des dommages infligés à sa débusqueuse « timberjack ». Il affirmait que celle-ci avait, à tort, été saisie par la GRC et endommagée au cours du remorquage effectué sous la surveillance de la GRC. L'argument du plaignant était que sa « timberjack » aurait dû être transportée sur une remorque plutôt que trainée.

Un homme en voiture a embouti un daim. Il n'a pu déclarer l'accident qu'une heure après, lorsqu'il a été stoppé par des membres de la GRC effectuant des contrôles routiers réguliers. Il déclara l'accident à un membre de la GRC et lui demanda de remplir un rapport. Le membre refusa, disant qu'il ne voyait aucune preuve d'accident. À la suite de cela, l'assurance du plaignant refusa de payer la demande de remboursement. Par la suite, l'homme s'est plaint à la Commission de ce que le membre de la GRC a fait preuve de négligence en ne remplissant pas un rapport d'accident.

## CHAPITRE 4 PLAINTES RENVOYÉES DEVANT LA COMMISSION POUR EXAMEN

### Processus et expérience de renvoi

Le rôle principal de la Commission consiste à examiner les plaintes déposées devant elle par des personnes insatisfaites de la suite donnée aux plaintes par la GRC. Pendant l'exercice financier 1989-1990, 97 plaintes (« renvois » ou « demandes d'examen ») ont été envoyées à la Commission. Pendant l'année d'exercice financier 1990-1991, ce nombre a augmenté à 198. L'augmentation est due en premier lieu au retard apporté entre la formulation des plaintes et le parachèvement des rapports de l'enquête par la GRC. En outre, la Commission devient mieux connue du public.

Le commissaire de la GRC doit examiner les rapports intérimaires du Président après l'examen de la plainte et informer celui-ci de toute autre action prise ou qui sera prise concernant la plainte. Si le Commissaire décide de ne pas donner suite aux conclusions et aux recommandations exposées dans le rapport intérimaire, il doit énumérer dans son avis les motifs de sa décision.

Le président de la Commission prépare alors un rapport final exposant ses conclusions et ses recommandations. Le rapport final doit être envoyé au plaignant, aux membres de la Gendarmerie dont la conduite a fait l'objet de la plainte, au commissaire de la GRC et au Solliciteur général du Canada.

Le Commissaire n'est pas tenu de répondre au rapport final.

La procédure a été élaborée de façon assez détaillée dans le Chapitre 7 du rapport annuel de 1988-1989.

### *Procédure réglementaire*

Toutes les demandes d'examen doivent être adressées par écrit à la Commission. Les plaintes sont alors examinées par le Président ou par le vice-président à qui on a délégué le pouvoir à cette fin.

Si le Président est satisfait de la suite donnée à la plainte par la GRC, il fait parvenir un rapport final à cet effet au commissaire de la GRC, au Solliciteur général du Canada, au membre dont la conduite a fait l'objet de la plainte et au plaignant. Si le Président n'est pas satisfait ou s'il estime qu'une enquête plus approfondie s'impose, il dispose de plusieurs options qui sont prévues dans la Loi :

- il peut transmettre au Solliciteur général et au commissaire de la GRC un rapport intérimaire exposant ses conclusions et ses recommandations;
- il peut demander au commissaire de la GRC de tenir une enquête plus approfondie sur la plainte;
- il peut lui-même tenir une enquête plus approfondie; ou
- il peut convoquer une audience pour enquêter sur la plainte.

### *État des examens*

Au cours de l'année d'exercice 1990-1991, le bilan des examens s'établit comme suit :

| | |
|---|---|
| Satisfaits de la suite donnée | 86 |
| Non satisfaits | |
| (i) rapports intérimaires | 21 |
| (ii) rapports finals | 13 |

L'état des enquêtes d'intérêt public est examiné au Chapitre 5 et celui des audiences publiques de la Commission instituées après les examens est traité au Chapitre 6.

## La méthode d'approche de la Commission concernant l'examen des plaintes du public

### *Objectif fondamental de l'examen*

La Partie VII de la *Loi sur la GRC* accorde au plaignant le droit de renvoyer une plainte à la Commission pour examen s'il n'est pas satisfait de la suite donnée à la plainte par la GRC. L'objet principal de l'examen est d'assurer au plaignant que la Commission a porté un jugement indépendant face à la plainte. L'examen indépendant profite également à la Gendarmerie et à ses membres en augmentant la confiance du public envers les mesures prises par la Gendarmerie.

La Partie VII injecte une certaine tension dans les activités de la GRC. Cette tension tient à deux points. D'abord, l'examen prévu à la Partie VII signifie que la suite donnée à la plainte par la GRC peut être trouvée insatisfaisante. Ensuite, la Partie VI crée une institution, la Commission, qui est tenue par la Loi d'émettre son propre jugement sur les plaintes auxquelles la Gendarmerie a déjà donné suite. Cette tension est une réalité.

Les examens effectués à ce jour indiquent que la Commission et la Gendarmerie ont toutes deux bien compris leurs obligations générales en vertu de la Partie VII et ont tenté d'assumer leurs responsabilités respectives. Des difficultés de croissance ont, toutefois, été inévitables.

L'indépendance de la Commission est étudiée au Chapitre 10.

La Commission peut assurer les plaignants qu'elle a appliqué son propre jugement face aux plaintes, parce qu'elle est indépendante. Elle est indépendante de droit et de fait.

### *Une approche humaine face aux plaintes*

La Commission s'efforce d'examiner les plaintes avec humanité. Elle reconnait que les plaignants recherchent une réponse

bienveillante à la question qui les préoccupe. La procédure d'examen de la Commission ne peut évidemment pas faire abstraction de la preuve rien que pour faire plaisir aux plaignants. La Commission doit également tenir compte des membres de la GRC contre qui les plaintes ont été faites.

La procédure d'examen satisfait rarement tout le monde. Les plaignants dont les plaintes ont été rejetées par la Commission peuvent faire savoir leur insatisfaction de façon très énergique. Dans les 86 des 120 plaintes examinées durant l'année d'exercice, la Commission est satisfaite de la suite donnée à la plainte par la GRC. Cela signifiait que dans 86 des 120 cas, la Commission a informé le plaignant insatisfait de la Gendarmerie qu'elle était d'accord avec la Gendarmerie. Plusieurs cas impliquaient de graves allégations comme voies de fait, force excessive ou arrestation ou fouilles illégales. La Commission a dépensé beaucoup de temps et d'efforts pour remonter à la racine de ces plaintes.

Pour être vraiment humanitaire, l'examen doit s'appuyer sur les preuves mais doit également tenir compte de toutes les personnes en cause. La Commission doit s'efforcer de comprendre les circonstances du plaignant, ce faisant elle peut manifester de l'empathie quelles que soient ses constatations.

Il est inévitable qu'un membre de la Gendarmerie qui fait correctement ce qu'on lui a appris peut involontairement choquer, bouleverser ou effrayer des membres du public. L'examen accorde à la Commission la possibilité d'expliquer au plaignant la raison pour laquelle la conduite du membre est convenable. En même temps, la Commission peut manifester de la compréhension envers la situation du plaignant.

Les conclusions de la Commission ont parfois été inutilement brutales. La Commission a pris des mesures pour adoucir le ton de ses rapports sans en affecter l'objectivité.

En faisant preuve d'empathie pour la situation du plaignant, la Commission peut rendre les membres de la Gendarmerie

plus sensibles aux préoccupations de la population qu'ils servent. La force et le courage nécessaires aux agents de police n'excluent pas la compassion. Les rapports de la Commission indiquent souvent que les membres impliqués dans un incident ont tenté d'agir avec compassion. En outre, les rapports de la GRC aux plaignants manifestent de plus en plus d'empathie dans les cas où les interventions de la police ont été justifiés.

*Approche pragmatique face à l'examen*

Un examen de la Commission peut conduire à une enquête de la Commission, à une demande de la Commission pour enquête plus approfondie par la Gendarmerie ou à une audience publique. La mesure prise dépendra du caractère de la plainte, de la documentation et de l'information concernant la plainte, ainsi que des chances pour une enquête plus approfondie d'ajouter substantiellement à ce que l'on connait déjà sur la plainte. La question fondamentale est de savoir si la Commission dispose suffisamment d'information pour passer jugement.

Les documents et l'information révèlent souvent la différence de perception des événements entre la Gendarmerie et le plaignant. Ces différences n'entrainent pas automatiquement une enquête plus approfondie. La procédure d'examen n'est pas un procès et la confirmation définitive de chaque fait que les parties discutent n'est pas toujours garantie. La Commission doit faire un jugement concret sur la justification d'une enquête plus approfondie.

L'examen peut également amener la Commission à faire des conclusions concernant la plainte, et à présenter des recommandations à la Gendarmerie concernant la suite à donner à la plainte. Cette décision requiert également l'exercice d'un bon sens pratique. Les conclusions et les recommandations doivent convenir aux circonstances et atteindre un objectif utile. Il se peut que la Commission constate qu'un certain aspect de

la suite donnée à la plainte par la GRC pourrait avoir été mieux traité mais cela ne se traduit pas automatiquement par l'établissement de conclusions et de recommandations.

Le rapport provenant de l'examen permet à la Commission d'identifier, à l'intention de toutes les parties, les aspects de la plainte qui peuvent ne pas avoir été clairs à la lecture de la lettre de disposition de la Gendarmerie. La Commission estime que même sans conclusions et recommandations, le simple fait d'exposer ouvertement les questions sert à un exercice valide. Les intéressés peuvent en apprendre en participant à la procédure d'examen. Nos rapports, nous l'espérons, peuvent conduire à une meilleure compréhension des points de vue et des sentiments des autres. Il n'est pas nécessaire d'établir clairement qu'une personne a fait quelque chose de mal. D'ailleurs, il n'est pas toujours possible de conclure catégoriquement qui a agi correctement ou incorrectement.

La Commission peut établir que les conclusions et les recommandations ou une enquête plus approfondie ne sont pas justifiées. Dans ce cas, la *Loi sur la GRC* prescrit qu'un rapport soit fait exprimant la satisfaction de la suite donnée à la plainte par la Gendarmerie. Il faut toutefois comprendre qu'une telle expression ne signifie pas nécessairement que la Commission est d'accord avec la Gendarmerie concernant tous les aspects de la plainte.

Assez souvent, plus les plaintes demeurent non réglées, plus elles deviennent difficiles à régler. La Commission a pour objectif d'aller aux sources de la plainte. Une fois celles-ci mises au jour de façon satisfaisante, les griefs afférents peuvent en général être résolus.

*Reconnaissance de conduite exemplaire et respect du jugement et de la discrétion*

Les plaignants sont parfois difficiles de caractère ou réagissent anormalement mal aux incidents qui engendrent des plaintes. Les rapports de la Commission confirment que les membres

de la GRC ont rarement fait preuve de manque de modération professionnelle dans leurs rapports avec des personnes extrêmement difficiles, déraisonnables ou carrément injurieuses. La procédure d'examen de la Commission permet de citer des cas de conduite exemplaire.

Le plaignant peut parfois suggérer qu'un membre de la Gendarmerie a fait mauvais usage de son jugement et de ses pouvoirs discrétionnaires. Une telle plainte oblige à nous demander selon quelles normes l'utilisation du jugement ou du pouvoir discrétionnaire d'un membre peut-elle être mesurée?

Les rapports de la Commission reconnaissent que l'exercice de jugement, du fait de son caractère propre, peut conduire à des désaccords honnêtes entre gens raisonnables. La Commission cherche à savoir si l'exercice de jugement ou des pouvoirs discrétionnaires est arbitraire ou non raisonnable dans toutes les circonstances. Elle recherche également les facteurs ou influences susceptibles d'avoir affecté cet exercice. À moins qu'elle constate une attitude déraisonnable ou inconvenante, la Commission acceptera normalement le jugement ou la décision des membres de la Gendarmerie.

*Conduite dénotant un besoin d'amélioration dans l'administration ou les politiques de la Gendarmerie*

Un plaignant déclenche la procédure de la Partie VII. La Partie VII ne spécifie pas si les conclusions et les recommandations concernant une plainte doivent se limiter à régler l'objet particulier de la plainte. Dans ses rapports la Commission adopte comme position que les conclusions et les recommandations peuvent aller au-delà de l'objet de la plainte. Si une plainte particulière pour une question de conduite met en lumière un domaine de l'administration ou de la politique de la Gendarmerie qui est déficient, la Commission doit établir des conclusions et des recommandations visant à remédier à cette carence.

La Gendarmerie voit ces conclusions et ces recommandations comme une intrusion dans sa gestion interne. À cela la Commission répond que la *Loi sur la GRC* exige que les conclusions et les recommandations soient faites « concernant une plainte ». Elle considère les recommandations concernant la politique générale de la Gendarmerie comme étant « relatives à une plainte » lorsque la plainte souligne un problème qui pourrait être résolu par des changements dans la politique générale et l'administration de la Gendarmerie.

Les premiers examens de plusieurs plaintes de la Commission au titre de la Partie VII révélaient que les membres de la Gendarmerie ne comprenaient pas bien au début la Partie VII. Dans l'examen de plusieurs plaintes la Commission a également constaté un manque de sensibilisation au sein de la Gendarmerie à la nécessité de mener des enquêtes objectives et impartiales sur les plaintes au titre de la Partie VII. La Commission recommandait que la Gendarmerie examine ses politiques et pratiques de la Partie VII pour assurer une norme professionnelle élevée et uniforme, dans l'instruction des plaintes.

Dans une plainte, un membre a utilisé l'information des dossiers de la Gendarmerie pour une action civile dans laquelle le membre était impliqué. La Commission constate qu'un bon contrôle de l'accès à l'information dans les dossiers de la police est une question de grande préoccupation de la part de la population. Le public doit avoir l'assurance que l'information contenue dans les dossiers de la police n'est accessible et utilisée que pour les questions qui concernent de bon droit la police. La Commission recommandait que la Gendarmerie s'assure qu'il n'y ait aucune confusion quant aux restrictions sur l'accès aux dossiers de la Gendarmerie et aux principes régissant l'accès.

La Commission a également fait des recommandations concernant les plaignants persistants. Elle a demandé à la GRC d'élaborer des politiques et des pratiques pour lui aider à traiter plus efficacement les plaignants tenaces.

Dans un autre cas, il est apparu que le membre de la Gendarmerie qui faisait l'objet de la plainte et ceux qui tentaient de la régler ne comprenaient pas trop bien le rôle de l'avocat de la défense dans un cas criminel. Ils ne connaissaient pas non plus comme il faut les façons appropriées d'exprimer les préoccupations relatives à la conduite, par l'avocat de la défense ou de la Couronne. Cette carence a été à l'origine de la plainte. La Commission a recommandé que la Gendarmerie améliore sa formation et son enseignement. Une autre cause de plainte a été le manque de suivi des cas présentés au tribunal. La Commission a recommandé que la GRC revoie ses méthodes de suivi des cas pour éviter de manquer les dates du procès.

Dans une autre occasion, un manque de compréhension concernant les responsabilités respectives de la police municipale et de la GRC a été à l'origine de la plainte. La Commission a recommandé que des mesures soient prises pour améliorer la compréhension entre les deux paliers.

Une plainte impliquait plusieurs accusations qui avaient été déposées. Les accusations n'avaient pas donné lieu à des poursuites en cour mais l'accusé n'en avait pas été informé avant sa parution au tribunal. La Commission recommande qu'une politique soit élaborée avec le bureau du procureur de la Couronne concernant la notification des prétendus contrevenants lorsque la Gendarmerie décide de ne pas intenter de poursuites.

La Commission a constaté que dans certains cas la teneur et le ton du rapport de la Gendarmerie au plaignant n'ont pas aidé à régler la plainte. La Commission recommandait que la Gendarmerie revoie la formulation de ses rapports.

La Commission a également constaté le manque d'orientation dans les manuels de la GRC concernant l'utilisation de chiens policiers. Elle recommande que la Gendarmerie documente pleinement ses politiques. De plus, les politiques du

détachement sur le traitement des prisonniers n'étaient pas non plus bien établies. La Commission recommandait que ces politiques soient précisées au niveau divisionnaire.

L'examen de la Commission de certaines plaintes suggère également qu'il pourrait y avoir eu des représailles suite au dépôt des plaintes. La Commission recommandait que la Gendarmerie fasse comprendre à tous ses membres que les représailles en réponse à une plainte ne sont pas admissibles.

La Commission signalait dans un certain cas que le niveau réduit de formation donnée aux agents spéciaux a peut-être contribué à l'incident à l'origine d'une plainte. La Commission a recommandé un examen de la formation des agents spéciaux. Elle a également constaté que l'enquêteur de la Gendarmerie, peut-être sans le vouloir, avait interrogé les témoins d'une telle façon ou fait des commentaires susceptibles de les décourager de leur exercice des droits en vertu de la Partie VII de la *Loi sur la GRC*. La Commission recommandait que la Gendarmerie inculque aux enquêteurs la nécessité d'éviter tout acte susceptible de « geler » l'exercice des droits de la population en vertu de la Partie VII.

*Questions de procédure*

La Partie VII expose les procédures à suivre dans le traitement des plaintes. Ces procédures diffèrent de celles utilisées par la Gendarmerie avant l'entrée en vigueur de la Partie VII. La Commission a pris l'habitude dans ses rapports de signaler les erreurs de procédure dans le traitement des plaintes par la Gendarmerie. Le fait d'identifier ces erreurs renforce les efforts considérables déployés par la Gendarmerie pour sensibiliser ses membres aux exigences de la Partie VII.

Dans beaucoup de cas, des légers défauts de procédure n'empêchent pas la Commission de dire qu'elle est satisfaite du suivi de la plainte par la GRC. Dans ces cas, la Commission identifie les défauts de procédure en précisant qu'ils n'affectent pas l'issue de l'examen de la plainte.

Dans d'autres cas, toutefois, les défauts de la procédure de la Gendarmerie affectent le traitement de la plainte. Cela se produit notamment quand ces défauts affectent l'impartialité de l'enquête d'une plainte dans son entier par la GRC. Dans certains cas, une plainte a été examinée par un membre qui avait un rapport hiérarchique étroit avec le membre faisant l'objet de la plainte. Dans d'autres cas, l'enquêteur peut également avoir eu une certaine implication dans les activités à l'origine de la plainte.

La Commission a relevé sur le manque d'objectivité de certaines enquêtes. Par exemple, des témoins importants n'étaient pas interviewés. La Commission considère l'instruction juste et complète des plaintes faites par la Gendarmerie comme élément intégral de la procédure de la Partie VII. La Commission n'a pas pris de temps à relever les défauts relatifs à la conduite des enquêtes dans ses rapports. Son appréciation de ce qui fait une enquête juste et complète est toutefois modérée par le caractère de la plainte. La Commission a tendance à être plus critique sur les défauts de ce genre lorsque les plaintes comportent des allégations d'inconduite qui affectent la liberté et la sécurité des personnes.

En vertu du paragraphe 45.36(5) de la *Loi sur la GRC*, la GRC peut refuser d'enquêter ou elle peut clore son enquête si la plainte est futile, frivole, vexatoire ou qu'elle a été portée de mauvaise foi. La Commission a donné des orientations à la Gendarmerie sur l'application de cette disposition. Une plainte est futile lorsque en apparence, elle est sans conséquence. Une plainte est frivole lorsque en apparence, elle est vide de substance.

Une plainte est vexatoire lorsqu'elle implique une répétition de plaintes non fondées provenant de la même personne. Un thème commun peut provenir de la similitude de diverses plaintes, même si les incidents qui font l'objet de plaintes peuvent eux-mêmes être différents. Par exemple, des gens peuvent se plaindre à différents moments que leur domicile, leur

voiture ou leur bureau sont branchés sur table d'écoute ou que leur conversation dans le parc est surveillée. Le thème commun est que les conversations sont interceptées; les circonstances particulières de chaque plainte peuvent être différentes. De même, un thème commun peut se dégager lorsque plusieurs plaintes différentes sont liées au même incident. Par exemple, une personne mécontente de se faire dire que sa plainte concernant un incident était sans substance, peut par la suite soumettre d'autres plaintes liées au même incident.

Une plainte est faite de mauvaise foi lorsqu'elle est portée de façon malhonnête pour une fin inacceptable. La mauvaise foi comporte normalement deux éiéments : le désir d'atteindre un objectif malhonnête et un acte de nature inconvenant, poursuivant l'objectif malhonnête. Une simple aversion de la Gendarmerie et l'espoir qu'une plainte valable causera à un membre de la Gendarmerie un certain trouble ne constitue pas une mauvaise foi. Toutefois, le plaignant éventuel qui en même temps cherche à menacer un membre de l'éventualité d'une plainte agit incorrectement dans la poursuite d'un objectif non acceptable.

Ce n'est que dans les cas les plus évidents que la Gendarmerie doit refuser d'enquêter sur une plainte ou clore l'enquête pour des motifs de futilité, de frivolité, de contrariété ou de mauvaise foi. Si la Gendarmerie s'appuie sur cette disposition, le plaignant a le droit de demander à la Commission d'examiner sa plainte. La Gendarmerie doit en conséquence être prête à justifier sa décision.

La Commission elle-même n'a pas compétence formelle pour rejeter une plainte pour les motifs susmentionnés au moment du dépôt initial de la plainte.

## Réponse du commissaire de la GRC aux conclusions et recommandations de la Commission

Lorsque la Commission émet un rapport intérimaire avec conclusions et recommandations, la *Loi sur la GRC* prescrit que le Commissaire examine la plainte à la lumière de ces conclusions et recommandations. Le Commissaire doit alors aviser le Ministre et le Président de toute autre mesure qui a été ou qui sera prise concernant la plainte. Si le Commissaire décide de ne pas prendre de mesures sur les conclusions ou recommandations, il doit donner ses raisons. Le Président prépare alors un rapport final dans lequel il expose les conclusions et les recommandations concernant la plainte qu'il juge à-propos.

La réaction du Commissaire aux conclusions et recommandations dépend s'il pense qu'elles se rapportent précisément à la conduite à l'origine de la plainte ou qu'elles touchent simplement à la politique et à l'administration de la Gendarmerie. Comme on l'a vu plus haut, le Commissaire protège constamment ses privilèges de gestion. Toutefois, lorsque cette Commission découvre un cas de conduite non acceptable chez un membre, il répond avec une même cohérence. Il faut garder à l'esprit que dans de tels cas, la plainte est parvenue à la Commission parce que le plaignant n'est pas satisfait de la suite donnée à la plainte par la GRC. Cependant, après examen fait par la Commission, la Gendarmerie accepte maintenant, en général, les conclusions établissant qu'il y a eu conduite inacceptable. Cela prouve que la procédure de l'examen fonctionne. Cela démontre également l'intégrité de la Gendarmerie et de son engagement envers le processus de traitement des plaintes du public.

## Cas d'intérêt

*Négligence (conduite d'une enquête criminelle)*

La plainte émanait d'une enquête sur une violation éventuelle de la *Loi sur les valeurs mobilières* et des ventes frauduleuses d'actions. La plainte portait sur la conduite de l'enquête. Il était également allégué que la plainte originale avait été examinée par le supérieur immédiat du membre. L'essentiel de la plainte était que le membre avait répandu des renseignements trompeurs et cela avec l'assentiment de son supérieur. Le membre a refusé de fournir une déclaration à son supérieur, lequel par ailleurs n'a pas interviewé tous ceux qui auraient pu fournir des renseignements pertinents.

Le Président a conclu qu'il n'avait pas suffisamment de renseignements pour compléter l'examen et que d'autres enquêtes s'imposaient. Après enquête de la Commission, le Président a constaté que la conduite du membre lors de l'enquête sur les affaires du plaignant avait été correcte. Le rapport signalait que les procédures de l'enquête comportent un élément de jugement. Le Président n'était pas prêt à critiquer l'exercice du jugement dans la conduite de l'enquête criminelle. Et comme il n'y avait pas d'inconvenance de la part du membre, il n'y en avait pas eu non plus de la part de son supérieur immédiat lorsqu'il surveillait le membre.

Même là, le Président a constaté que le supérieur immédiat du membre n'aurait pas dû enquêter sur la plainte, d'autant plus que la plainte portait sur la conduite du supérieur dans la surveillance du membre en cause. Le Président a également constaté que le membre n'aurait pas dû être autorisé à décider s'il devait faire une déclaration. Enfin, le Président a également relevé divers défauts de procédure.

Le Président a recommandé que la GRC reconnaisse au plaignant que sa plainte aurait dû être examinée par un membre autre que le supérieur immédiat. Il a en outre fait trois autres recommandations :

- que la Gendarmerie revoie sa politique d'affectation aux enquêtes sur les plaintes;
- que la Gendarmerie élabore une politique appropriée obligeant les membres dont la conduite fait l'objet d'enquêtes en vertu de la Partie VII de produire des déclarations; et
- que la Gendarmerie examine, d'une façon générale, ses règlements, politiques et procédures concernant la Partie VII de la *Loi sur la GRC*.

Le Commissaire a convenu que le membre avait bien agi. Il a accepté également que le supérieur immédiat n'aurait pas dû enquêter sur la plainte. Des excuses par écrit devaient être envoyées au plaignant avec une observation de la Commission précisant que cette négligence n'affectait pas l'issue de l'instruction de la plainte. Le Commissaire a en outre dit que la Gendarmerie prendrait en considération d'autres recommandations non spécifiquement reliées au règlement de cette plainte.

Dans son rapport final, le Président s'est dit satisfait que le Commissaire avait répondu de façon positive aux conclusions et recommandations se rapportant spécifiquement à la plainte. Il était donc satisfait de la suite proposée donnée à la plainte.

Toutefois, le Président et le Commissaire différaient sur les autres conclusions et recommandations du rapport intérimaire. Le Président prétendait que ces conclusions et recommandations étaient faites « relativement » à la plainte; l'avis du Commissaire n'y répondait pas adéquatement. Le Président a donc répété dans le rapport final les recommandations générales contenues dans le rapport intérimaire. Il a recommandé que le Commissaire informe le Président et le Solliciteur général de la réponse de la GRC à ses recommandations et de la raison pour laquelle il n'a pris aucune mesure à cet égard.

*Utilisation de la force*

La plainte est survenue d'une confrontation avec un membre au sujet de la conduite d'une activité de recherche et de sauvetage dans des conditions difficiles. Le plaignant alléguait que le membre s'était livré à des voies de fait sur lui.

La Gendarmerie a enquêté. Elle a avisé le plaignant par écrit, l'informant que sa plainte était « justifiée » et que des « mesures internes avaient été prises pour corriger la situation ».

Le membre visé par l'enquête avait refusé de fournir une déclaration à l'enquêteur de la Gendarmerie. Le rapport intérimaire du Président déclarait que les membres ne devraient pas avoir le choix de refuser de produire une déclaration.

Le rapport intérimaire constatait que, puisque la Gendarmerie avait trouvé la plainte justifiée, elle aurait dû s'excuser pour les actes du membre. De plus, elle aurait dû demander au membre lui-même de faire des excuses. Elle aurait dû expliquer au plaignant la raison pour laquelle des accusations criminelles n'avaient pas été portées contre le membre (le ministère fédéral de la Justice avait fait savoir que des accusations n'étaient pas justifiées) et quelles mesures elle avait prises en réponse à la conduite du membre. La lettre de la GRC au plaignant aurait pu faire allusion à ce conseil et en outre l'informer qu'il avait le droit de poursuivre s'il le désirait. Le rapport intérimaire constatait qu'en général la lettre de la Gendarmerie au plaignant ne disait pas grand-chose.

Il ressortait de l'examen de la Commission que la Gendarmerie n'établissait pas clairement la différence entre l'enquête criminelle, l'enquête disciplinaire et l'enquête d'une plainte au titre de la Partie VII. Le rapport intérimaire recommandait que la Gendarmerie revoie et améliore ses politiques et procédures concernant le rapport et la coordination des enquêtes criminelles, disciplinaires et des enquêtes de la Partie VII.

L'avis du Commissaire disait que la Gendarmerie enverrait des excuses écrites au plaignant. Le membre serait incité à présenter des excuses personnelles (la décision lui incomberait). L'avis du Commissaire disait en outre que l'on entrerait en contact avec le plaignant et qu'on lui expliquerait pleinement la procédure criminelle y compris son choix d'intenter des poursuites à titre particulier.

Le Commissaire déclarait que la pratique actuelle de la Gendarmerie de ne pas révéler les détails particuliers des mesures disciplinaires prises contre les membres serait maintenue. Cette pratique s'appuyait sur le fait que la Gendarmerie violerait la *Loi sur la protection des renseignements personnels* en divulguant la discipline. Le Commissaire a également informé que les conclusions et recommandations concernant la coordination des enquêtes ne se rapportaient pas spécifiquement au règlement de la plainte. Elles seraient renvoyées pour étude aux sections compétentes de la Gendarmerie.

Dans le rapport final, le Président se disait satisfait que le Commissaire avait répondu positivement aux conclusions et recommandations se rapportant spécifiquement aux circonstances à l'origine de la plainte. Il reconnaissait que la Gendarmerie avait obtenu un avis juridique concernant l'application de la *Loi sur la protection des renseignements personnels* à la divulgation des mesures disciplinaires. Le Président était d'avis que la divulgation de ce genre d'information était requise par l'article 45.4 de la *Loi sur la GRC*. En conséquence, la divulgation serait autorisée en vertu de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*. Le Président a conclu que jusqu'à ce que la question soit clarifiée par une décision judiciaire ou par un amendement législatif, le Commissaire et la Commission devaient admettre leur désaccord.

*Attitude (abus de pouvoir)*

Cette plainte provient d'un accident d'automobile entre le plaignant et un membre de la GRC. Le membre conduisait

sa propre voiture alors qu'il n'était pas en service. L'accident a donné lieu à des poursuites à la Cour des petites créances.

L'enquête de la GRC a produit des déclarations provenant de témoins lors de l'accident. Ces déclarations ont été classées dans les dossiers de la GRC. Le membre avait accès au dossier. Il prit des copies des déclarations pour s'en servir dans les délibérations de la Cour des petites créances. Le plaignant soutenait que le membre avait accès aux déclarations mais que lui n'y avait pas accès. En conséquence, le plaignant estimait que le membre était avantagé injustement.

Le rapport intérimaire du vice-président déclarait que le membre n'aurait pas dû avoir davantage accès au dossier sur l'accident que le public. Il recommandait que le plaignant en soit informé. Le rapport intérimaire remarquait que le contrôle de l'accès aux dossiers de la police préoccupait grandement le public en général; le public doit avoir l'assurance que les renseignements figurant aux dossiers de la police ne sont accessibles et utilisés que pour des questions qui concernent de bon droit la police.

Le rapport intérimaire signalait que la Gendarmerie avait pris des mesures au niveau local pour améliorer sa tenue d'archives. Il recommandait que le plaignant soit informé des améliorations particulières. Le rapport recommandait également que des mesures soient prises dans l'ensemble des services de la Gendarmerie pour prévenir la confusion concernant les restrictions sur l'accès aux dossiers et les principes qui régissent cet accès.

Le Commissaire a répondu que même si le membre n'était pas en service au moment de l'accident, le membre remplissait une fonction policière en obtenant l'accès au dossier et devenait ainsi l'objet de la procédure des plaintes du public. Le Commissaire a convenu que la plainte était bien fondée et a accepté toutes les recommandations du vice-président y compris celles qui traitent des politiques de la Gendarmerie sur

l'accès aux dossiers de la GRC. Le Commissaire était d'avis que toutes les recommandations se rapportaient « directement » à la plainte.

Le rapport final du vice-président exprimait sa satisfaction de voir que le Commissaire avait répondu d'une manière tout à fait positive aux conclusions et recommandations intérimaires. Il a conclu que la suite donnée aux plaintes par la GRC était désormais satisfaisante.

*Attitude (comportement agressif)*

Le plaignant était arrêté pour une vérification de routine de ses permis de conduire. Il a exprimé son mécontentement pour avoir été arrêté. Le membre a tenté d'expliquer l'objet de la vérification et l'importance des vérifications de routine pour la police. Pour appuyer son point, le membre a touché le plaignant sur l'épaule avec son doigt au moins une et peut-être deux fois.

Le rapport intérimaire du vice-président a reconnu que le plaignant était en droit d'estimer que la police ne doit pas perdre son temps sur des questions de routine mais ajoute que les vérifications de routine constituent une partie importante des activités de la police. Le rapport intérimaire a accepté la déclaration du membre selon laquelle il avait touché le plaignant sur l'épaule pour accentuer l'explication qu'il offrait au plaignant.

Le rapport a constaté que si le fait de toucher une personne sur l'épaule au cours d'une discussion animée peut être un fait tout à fait courant, ce n'était pas un acte convenable pour un agent de la paix faisant enquête sur un citoyen. Dans les circonstances, il n'a fait qu'accentuer la perception d'agression du plaignant. Le contact était toutefois bénin.

Le rapport intérimaire recommandait que la Gendarmerie avise le plaignant que le membre, bien que sans vouloir faire un geste menaçant, n'aurait pas dû toucher le plaignant à

l'épaule et que la Gendarmerie regrettait l'affront que ce geste a pu causer. Le rapport recommandait également que le membre soit incité à exprimer ses regrets au plaignant.

Le Commissaire a convenu que le membre était justifié d'arrêter le plaignant. Il a également convenu que le membre n'aurait pas dû toucher le plaignant sur l'épaule. La Gendarmerie a exprimé ses regrets au plaignant. Le Commissaire a également informé que le membre serait incité à présenter ses excuses.

Le rapport final du vice-président se disait satisfait de la réponse du Commissaire aux conclusions et recommandations du rapport intérimaire. Le rapport a conclu que la suite donnée à la plainte était satisfaisante.

*Négligence (biens détruits par suite de fouille et de saisie)*

La maison du plaignant avait été fouillée en vertu de la *Loi sur les douanes*. De la viande d'orignal trouvée dans un congélateur était saisie en vertu de la *Loi sur la faune*.

Le rapport intérimaire du vice-président a constaté des lacunes de procédure dans la présentation des rapports requis par la Partie VII sur l'état des enquêtes. De plus, le membre faisant enquête sur la plainte avait été quelque peu mêlé à la question à l'origine de la plainte. Le rapport intérimaire estimait qu'il n'aurait pas fallu demander à ce membre d'enquêter dans cette affaire.

Le rapport intérimaire exprimait sa satisfaction avec le traitement de certains aspects de la plainte par la GRC, y compris la saisie initiale de la viande d'orignal. Le rapport intérimaire concluait toutefois que la Gendarmerie n'aurait pas dû garder la viande. La saisie initiale était justifiée au moment de la perquisition par suite de l'impossibilité pour le plaignant de prouver que la possession de la viande était légale.

Le détachement a reçu la preuve de possession légale quelques heures plus tard sous forme de cinq notes produites par le plaignant. Le détachement apprenait en outre de source sûre que la viande pouvait provenir de plus d'un animal.

Les membres ont essayé sans succès d'établir que les notes étaient fausses. Au lieu de cela, ils ont reçu des déclarations écrites des cinq personnes qui avaient donné des notes au plaignant dans lesquelles ils confirmaient leur validité. Les membres ont envoyé la viande au laboratoire pour analyse mais, malheureusement, ils n'ont pas envoyé un échantillon convenable. Selon l'opinion de l'expert, basée sur l'échantillon fourni, la viande provenait d'un seul animal. Au procès, ce même expert a pu par inspection visuelle déterminer que la viande provenait de plusieurs animaux. Le cas contre le plaignant a perdu tout fondement et un acquittement s'en est suivi.

Le procureur n'a pas présenté la preuve concernant les notes au procès. Cette preuve ne sortit que sur contre-interrogatoire par le plaignant, lequel n'était pas représenté par un avocat.

Le rapport intérimaire recommandait une indemnisation de 750 $ – soit le coût de l'achat de la viande pour remplacer les 250 livres de viande d'orignal qui par le temps s'étaient avariées. En outre, le rapport trouvait troublant le fait que la poursuite avait soustrait de l'information importante au procès. Le rapport intérimaire recommandait que le Commissaire examine les circonstances de la poursuite et avise le détachement qu'une enquête bien conduite et les poursuites judiciaires en cas de crime exigent la présentation au procureur de tous les renseignements pertinents. La non-observation de cette règle ne serait pas tolérée.

Le Commissaire a répondu aux conclusions concernant le non-respect des procédures prévues à la Partie VII et le manque d'impartialité de l'enquête. Il avait commandé que les mesures nécessaires soient prises pour revoir les politiques actuelles

afférentes à ces questions. Le Commissaire a également avisé qu'il était disposé, dans l'intérêt de la justice, de recommander un paiement *ex gratia* au plaignant. Le montant précis du paiement devait être déterminé par l'agent chef aux finances de la GRC d'après la juste valeur marchande de la viande d'orignal. La Commission a appris depuis que la Gendarmerie a fixé la juste valeur marchande au prix de 750 $. Le Commissaire a également déclaré qu'il chargeait le commandant de la division « B » de déterminer si les procédures convenables et justes d'enquête avaient été suivies. Le Commissaire a également déclaré que le procureur avait été mis au courant de toute la preuve pertinente, y compris les notes produites par le plaignant. Le procureur avait décidé de ne pas inscrire les notes comme partie du cas de la Couronne.

Le rapport final est en instance.

*Service (qualité de l'enquête criminelle)*

Un plaignant prétendait que des accusations criminelles auraient dû être portées contre un groupe de jeunes impliqués dans un incident et que l'enquête avait été mal conduite. Le plaignant s'est également plaint que la Gendarmerie n'avait pas communiqué avec lui au cours de l'enquête sur sa plainte.

La Commission n'a constaté aucune faute dans la conduite de l'enquête criminelle par la Gendarmerie. L'examen a conclu que le plaignant était en désaccord avec le jugement de la Gendarmerie sur les accusations à porter; la nature même d'un jugement signifie que différentes personnes peuvent traiter un cas différemment. Cela ne veut pas dire qu'une personne a nettement raison et que l'autre a tout à fait tort. La Gendarmerie dispose de pouvoirs discrétionnaires sur la façon d'enquêter sur le cas et sur les accusations qu'elle a portées. L'examen a signalé que dans l'exercice de ces pouvoirs discrétionnaires, la Gendarmerie a fait preuve d'un jugement professionnel.

Rien dans les faits n'a révélé de faute ou de négligence dans les actions de la GRC. Le plaignant a fait savoir à plusieurs occasions ses points de vue à la GRC. Cette information figurait au dossier. L'examen conclut qu'il n'était donc pas nécessaire que la Gendarmerie interviewe davantage le plaignant au sujet de sa plainte.

*Attitude (comportement agressif)*

Le plaignant était arrêté pour excès de vitesse. Une recherche a permis de trouver des mandats d'arrêt en souffrance requérant un paiement immédiat de 150 $ ou huit jours de prison. Le plaignant refusa de payer et fut prié de suivre le membre au poste. Le membre avait des doutes sur l'état mental du plaignant et, en route vers le poste (le plaignant suivait dans son propre véhicule et était donc hors de portée de la voix) il demanda par radio l'aide du détachement. Le plaignant s'est plaint que différents aspects de son arrestation pour excès de vitesse, son arrestation et sa détention n'étaient pas corrects. Le rapport intérimaire du vice-président a conclu qu'il n'y avait eu aucune injustice. Le rapport remarquait que le membre avait été fort gentil pour le plaignant en lui permettant de conduire son véhicule jusqu'au poste. Le membre fut loué pour l'exercice raisonnable de ses pouvoirs discrétionnaires et pour son attitude fondamentalement humaine envers le public.

Le rapport a signalé également l'attitude irraisonnable du plaignant. Les différentes allégations du plaignant contre le membre, y compris la malhonnêteté, étaient fortement provocatrices. Le rapport louait le membre et les autres membres du détachement pour leur réserve face aux remarques provocatrices du plaignant. Le membre était reconnu comme un officier de police foncièrement honnête et professionnel.

Le rapport intérimaire a trouvé tout à fait convenable que le membre appelle son détachement concernant l'instabilité mentale du plaignant. Toutefois, le membre a lui-même, par

deux fois, fait entendre au plaignant qu'il était mentalement déséquilibré. Bien que le plaignant agissait de façon irraisonnable en refusant de payer l'amende et bien que le membre ait peut-être eu tout simplement l'intention de signifier ce fait au plaignant, il n'était pas nécessaire pour le membre de suggérer au plaignant qu'il était mentalement instable. Le rapport intérimaire note toutefois qu'il s'agissait là d'une question mineure, vue dans le contexte global des plaintes, qui comprenaient des allégations persistantes de malhonnêteté. Le rapport intérimaire recommandait que cette conclusion soit portée à l'attention du membre. Aucune autre recommandation ne fut jugée nécessaire.

Le Commissaire a accepté cette recommandation et un rapport final est en instance.

*Attitude (harcèlement)*

Dans un autre cas, la plaignante a allégué qu'un membre l'a menacée et harcelée. Les membres de la GRC étaient venus à sa résidence au cours d'une enquête portant sur des délits de conduite par un motocycliste. Ils ont saisi la motocyclette du fils de la plaignante et une confrontation s'en suivit.

L'examen de la Commission a conclu que la plaignante a mentionné qu'elle devrait lancer ou qu'elle lancerait son chien contre un membre. Le membre et la plaignante diffèrent quelque peu sur ce qui a été dit et où. La preuve était claire que la plaignante a été fortement avertie de ne pas lancer de chien sur le membre. Lorsque cet échange a eu lieu, la plaignante et son fils déblatéraient gravement contre d'autres membres de la Gendarmerie. La Commission a conclu que, étant donné les abus auxquels ont fait face les membres, ils ont montré beaucoup de retenue.

*Service*

Le père de la plaignante avait entreposé plusieurs armes à feu dans le chalet qui appartenait à la plaignante. Le père est mort et la plaignante était préoccupée par la présence des armes à feu. Certaines armes étaient entreposées chargées et elle a demandé l'aide de la police pour les retirer. La plaignante a parlé au commandant du détachement dans son secteur. Il refusa de l'aider et la référa à la police de sa municipalité.

La plaignante apprit plus tard que certaines armes à feu, y compris des armes à usage restreint n'étaient plus dans le chalet. Le commandant du détachement a de nouveau refusé d'agir sur le rapport de la plaignante et l'a référée à la police de la ville. La plainte alléguait que le commandant du détachement n'avait pas agi sur les demandes de la plaignante. Elle alléguait également que la plaignante avait été traitée de façon arrogante et humiliante.

Le rapport intérimaire de la Commission a conclu que le rapport de la plaignante sur les armes à feu était une affaire qui était bien du ressort de la police. Le paragraphe 86(2) du *Code criminel* stipule que quiconque entrepose une arme à feu ou des munitions d'une façon négligente ou sans précautions raisonnables pour la sécurité d'autrui commet un délit. Le commandant du détachement n'a pas su reconnaître que la police avait bel et bien quelque chose à voir dans la façon de garder les armes à feu et qu'il lui devait d'intervenir. Le rapport intérimaire recommandait que la Gendarmerie exprime ses regrets à la plaignante pour cette erreur.

Le rapport a conclu également que bien que le commandant du détachement n'ait pas eu l'intention d'offenser, son refus ferme d'agir alors que l'aide de la police aurait dû être procurée était un acte blessant. Il fut recommandé que la Gendarmerie s'excuse auprès de la plaignante. De plus, le commandant du détachement devait expliquer à la plaignante qu'il a fait erreur

en ne considérant pas la question comme étant du ressort de la police et il devrait s'excuser même s'il n'avait pas voulu offenser la plaignante.

Le rapport intérimaire a constaté une certaine confusion entre le public et la Gendarmerie et entre la police municipale et la Gendarmerie concernant la responsabilité des rapports de fait du public. Le rapport intérimaire recommandait que la Gendarmerie prenne des mesures pour améliorer la compréhension entre les deux forces policières concernant leurs responsabilités respectives.

Le Commissaire a accepté les conclusions et recommandations du rapport intérimaire. La plaignante a reçu des excuses et des mesures ont été prises pour s'assurer qu'il n'y ait pas de malentendu concernant les responsabilités respectives du détachement de la GRC et de la police municipale. Le Commissaire a avisé que les résultats de la mesure à prendre seront transmis à la Commission.

Un rapport final est en instance.

*Attitude (préjugé)*

Un membre de la Gendarmerie a accusé le plaignant d'excès de vitesse. Le plaignant a plaidé non coupable mais fut déclaré coupable au procès. Le plaignant allègue que le membre a menti lors du procès.

La Commission a examiné la transcription intégrale du procès. L'examen n'a pas confirmé l'allégation du plaignant. Le rapport intérimaire constata que la Gendarmerie avait enquêté minutieusement et équitablement sur la plainte. De fait, il avait été plus que juste à la lumière des contradictions entre ce que le plaignant a dit lors de son procès et ce qu'il a dit dans sa plainte.

La Commission a déclaré qu'elle n'écartait pas la possibilité d'injustice et qu'elle était prête à scruter objectivement les circonstances à l'origine d'une déclaration de culpabilité. Dans le présent cas toutefois l'enquêteur de la Gendarmerie avait examiné objectivement tous les faits et les preuves à l'appui confirmaient ses conclusions. Le vice-président n'était pas prêt à conclure qu'il y avait injustice. Cette position était renforcée par l'impartialité du procès ainsi que par la confirmation du jugement de culpabilité par la Cour d'appel.

*Service (défaut de faire respecter la législation provinciale)*

Le plaignant était insatisfait de la réponse de la Gendarmerie à ses allégations concernant les activités illégales durant la construction d'un centre sportif. Les allégations comportaient l'usage frauduleux des taxes dans la construction du centre, la construction illégale des installations, et le non-respect du centre aux différents règlements et lois de la province.

Dans son rapport intérimaire, le vice-président constatait que toutes les allégations soulevées par le plaignant se rapportaient à l'interprétation et à l'application de la loi provinciale. La plainte n'a décelé aucune activité criminelle. Si le plaignant croyait que le centre sportif enfreignait les lois provinciales, il lui était loisible en tant que contribuable de porter la cause devant un tribunal civil. Le simple fait que les contribuables et un pouvoir municipal ou scolaire étaient en désaccord sur l'application et sur l'interprétation de la loi ne signifiait pas qu'un crime avait été commis. Les tribunaux civils étaient la tribune tout indiquée pour résoudre ce différend.

*Autres (divulgation d'une discipline)*

Un membre de la Gendarmerie avait tiré sur le chien d'un plaignant. La Gendarmerie a répondu d'une façon satisfaisante pour le plaignant, en présentant des excuses et en lui versant une indemnité. La Gendarmerie a également avisé qu'elle

avait imposé une mesure corrective au membre. La nature de la mesure corrective n'était pas divulguée. Le plaignant était satisfait de la suite donnée à la plainte sauf pour la non-divulgation de la mesure corrective.

La Gendarmerie a reçu un avis juridique à savoir que la *Loi sur la protection des renseignements personnels* n'autorise pas la divulgation d'une telle information. Le rapport intérimaire du vice-président signale le point de vue de la Commission à savoir que la *Loi sur la GRC* oblige la Gendarmerie à faire rapport à un plaignant de la mesure qui a été ou qui sera prise en réponse à la plainte. Si la mesure est de nature disciplinaire, la Commission maintient que la Gendarmerie doit divulguer la nature de la punition. Cette disposition de la *Loi sur la GRC* constitue un pouvoir statutaire exprès autorisant la divulgation de la mesure disciplinaire. La divulgation est ainsi permise, en dérogation aux interdictions générales sur la divulgation contenues à l'article 8 de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*. Le rapport intérimaire recommanda la divulgation.

La Commission attend l'avis du Commissaire.

*Incompétence*

Le plaignant était passé par un poste de péage sans payer. Le préposé du poste a appelé la police. Un membre de la GRC voit un peu plus tard le véhicule du plaignant et l'arrête. Le membre était prêt à relâcher le plaignant sur « promesse de comparaître » à la Cour, mais le plaignant a dit qu'il n'avait pas l'intention de comparaître. Le membre l'a alors informé qu'il devrait l'arrêter. Le plaignant a résisté et le membre a fait usage de la force pour faire l'arrestation.

Le rapport intérimaire du vice-président a constaté que le défaut de payer à un poste de péage constituait un délit de déclaration sommaire de culpabilité. La loi provinciale en question incorporait les procédures de déclaration sommaire

de culpabilité du *Code criminel* fédéral. En vertu de ces procédures, seul un agent de la paix qui voit une personne commettant un délit peut arrêter cette personne. Dans le cas présent, le membre n'avait pas vu le délit et il n'était donc pas habilité à faire l'arrestation.

Le rapport intérimaire recommandait que les procédures à suivre pour de tels délits soient examinées avec le membre. La Gendarmerie devrait également examiner les directives données généralement à ses membres pour s'assurer qu'elles sont claires et précises. Le rapport recommandait que la Gendarmerie s'excuse auprès du plaignant et examine les dommages causés ainsi que le trouble causé à son épouse qui était témoin de l'incident. La Gendarmerie doit considérer l'à-propos d'un paiement volontaire pour le dédommager de l'arrestation, des dommages causés et du bouleversement causé à la femme du plaignant.

Le plaignant avait également été accusé de résister à l'arrestation. Comme l'arrestation n'était pas légale, aucune inculpation pour résistance à l'arrestation n'aurait dû être portée. Le plaignant n'avait pas été représenté par un avocat à son procès et avait plaidé coupable. Le rapport intérimaire recommandait que la Gendarmerie conseille le plaignant sur la façon de demander un pardon.

La Commission attend l'avis du Commissaire.

*Attitude (préjugé)*

Les plaignants étaient des exploitants d'une entreprise de camion-remorqueur. Ils se plaignaient de ce que l'on ne leur avait pas permis de soumissionner sur un contrat de remorquage de la GRC. Il y avait eu une longue histoire de différends concernant le remorquage dans la région des plaignants.

Le rapport intérimaire du vice-président a constaté que le membre de la Gendarmerie impliqué dans le différend était entièrement motivé par un souci de plus grande économie dans la Gendarmerie. Ses actions étaient honorables et professionnelles. Il n'y a pas eu de « traitement de faveur » avec l'exploitant de remorquage qui a reçu le contrat.

Toutefois, le processus suivi pour adjuger les travaux n'était pas conforme au Guide d'administration de la Gendarmerie. Les services en question n'avaient pas été ouverts à la concurrence. Le rapport recommandait que les services de remorquage controversés soient ouverts à la concurrence, selon le Guide d'administration. Les plaignants et les autres fournisseurs de services de remorquage qualifiés pourraient ainsi décider s'ils désiraient soumissionner pour cette activité commerciale.

Le Commissaire a accepté les conclusions et recommandations du rapport intérimaire. Le rapport final du vice-président exprimait sa satisfaction de la réponse du Commissaire et concluait que le traitement de la plainte était maintenant satisfaisant.

## CHAPITRE 5 ENQUÊTES D'INTÉRÊT PUBLIC

### Fonctionnement du processus

En vertu de la Partie VII, le président de la Commission peut tenir une enquête ou convoquer une audience pour enquêter sur une plainte. Le Président peut exercer ce pouvoir indépendamment du fait que la Gendarmerie ait ou non fait enquête ou produit un rapport sur la plainte, ou pris quelque autre mesure à cet égard.

Si le Président décide qu'il est dans l'intérêt public d'enquêter sur la plainte ou de convoquer une audience, la Gendarmerie peut mettre fin à son enquête sur la plainte présentée en vertu de la Partie VII.

Il est souvent arrivé que le président de la Commission commence une enquête d'intérêt public, et que les résultats de cette enquête lui permettent de penser qu'une audience devrait être convoquée. Dans ces cas, le Président a convoqué une audience. Cette procédure d'enquête présente deux avantages. Premièrement, l'enquête permet de déterminer qu'une audience, et les coûts s'y rattachant, qui pouvait à l'origine sembler d'intérêt public, n'est pas nécessaire. Deuxièmement, l'enquête peut servir de préparation en vue d'une audience, lorsqu'une audience est effectivement convoquée.

La question en litige à l'heure actuelle est de savoir si le Président peut ou non entreprendre une telle enquête et convoquer ensuite une audience à l'égard de la même plainte. Il s'agit d'une question d'interprétation de la loi.

Les audiences d'intérêt public sont traitées dans le chapitre suivant.

Durant l'exercice financier 1990-1991, le président de la Commission a entrepris trois enquêtes d'intérêt public. Trois

autres enquêtes qui avaient été entreprises avant l'exercice 1990-1991 se poursuivent. La situation actuelle concernant ces six enquêtes est exposée ci-dessous.

**Enquêtes entreprises en 1990-1991**

*Plainte relative à la guerre du Golfe*

En février, la Commission a reçu une plainte d'une Canadienne d'origine arabe alléguant qu'elle aurait été harcelée par deux membres de la GRC, qui s'étaient rendus à son appartement à Toronto.

Elle prétendait que l'un des agents lui avait dit « qu'on avait des raisons de croire qu'elle-même ou des membres de sa famille pourraient présenter un risque pour la sécurité du Canada dans le contexte de la guerre du Golfe ».

La plaignante a demandé qu'une enquête soit menée « sur la nette possibilité qu'elle ait été « ciblée » uniquement ou en partie en raison de ses origines arabes » .

Elle prétendait également que les interventions des membres de la GRC pouvaient avoir été provoquées par le fait qu'elle avait manifesté, de façon tout à fait licite et en conformité avec la Charte des droits, son désaccord à l'égard de la politique du gouvernement canadien concernant la « guerre du Golfe ».

En outre, elle s'est plainte du fait que les deux membres de la GRC « s'étaient dérobés à la sécurité de son immeuble pour pouvoir se placer devant sa porte, alors qu'ils auraient dû rester à l'entrée de l'immeuble et lui demander la permission de pénétrer dans l'immeuble ». Elle s'est également plainte des remarques que lui auraient faites les membres de la GRC et du fait que leur visite s'est finalement terminée par une perquisition illégale. Elle a précisé que les membres de la GRC lui avaient indiqué « qu'ils cherchaient des grenades et des affiches de Saddam Hussein ».

Le président de la Commission a conclu qu'il était dans l'intérêt du public de faire enquête sur ces plaintes pour les raisons suivantes :

1. Les plaintes soulevaient des questions de droit précises :

   a) la violation possible des droits de la plaignante à la même protection et au même bénéfice de la loi, notamment à la protection contre la discrimination fondée sur son origine ethnique;

   b) la violation possible de son droit à la manifestation licite d'un désaccord à l'égard de la politique du gouvernement et de son droit à la liberté d'expression, à la liberté de réunion et à la vie privée, tel que garanti par le droit à la protection contre les perquisitions abusives.

2. Compte tenu des reportages récents des médias concernant les entrevues de la GRC et du SCRS avec des Canadiens d'origine arabe, et plus particulièrement compte tenu des reportages récents des médias concernant les plaintes, le sujet des plaintes était bien connu du public et on pourrait même dire que l'intérêt du public à l'égard d'un examen des allégations contenues dans les plaintes étaient déjà établi.

Par conséquent, une enquête d'intérêt public a été entreprise le 17 février. L'enquête se poursuit.

*Divulgation non autorisée du budget*

En juillet 1990, le juge de la Cour provinciale James Fontana a suspendu les accusations portées contre un journaliste de la télévision à Ottawa, Doug Small, et deux autres journalistes pour raison d'abus de procédure. Pour en arriver à cette décision, le juge a affirmé ce qui suit :

> [traduction non officielle] Le zèle dont ont fait preuve des agents supérieurs d'application de la loi en insistant pour que de telles accusations soient portées, en dépit du fait que les preuves

> et la loi indiquaient plutôt le contraire, témoigne d'une iniquité objective et vexatoire, particulièrement en ce qui concerne l'accusé Douglas Small, et d'une attitude tout à fait inadmissible dans des poursuites criminelles.

Les plaintes concernant la conduite du commissaire de la GRC et du sous-commissaire Henry Jensen en ce qui a trait à l'enquête et aux accusations portées au sujet de la divulgation non autorisée du budget ont été reçues en août 1990. Le plaignant n'était pas directement visé, mais a déposé ces plaintes en tant que citoyen, tel que l'autorise la Partie VII de la *Loi sur la GRC*.

La plainte concernant le Commissaire se lisait comme suit :

> [traduction non officielle] En mai 1989, M. Inkster a permis à des agents subalternes de la Gendarmerie d'accuser Small malgré le fait qu'il savait (ou aurait dû savoir) qu'aucun crime n'avait été commis. Il le savait parce que le sergent d'état major Richard Jordan et plus tard l'inspecteur Jean-Pierre Witty, tous deux de la GRC, lui avaient dit que les accusations étaient sans fondement. Dans sa décision rendue en juillet 1990, le juge Fontana appuyait cette affirmation et qualifiait de vexatoire et d'abus de procédure le fait d'avoir porté de telles accusations.
>
> Ces accusations ont occasionné aux trois hommes, et ce, inutilement et sans motif raisonnable et probable, de l'embarras, des dérangements et des dépenses considérables. En raison de la conduite incorrecte de M. Inkster, des Canadiens avisés pourraient (et vont) se dire qu'il est absolument inconcevable qu'un citoyen canadien respectueux des lois fasse l'objet d'une telle forme de harcèlement.

La plainte concernant le sous-commissaire Jensen se lisait comme suit :

> [traduction non officielle] En mai 1989, le sous-commissaire responsable des Opérations, à la GRC à Ottawa, Henry Jensen, a permis à des agents subalternes de la Gendarmerie d'accuser M. Douglas Small et deux autres hommes d'avoir commis une infraction criminelle, alors qu'il savait ou aurait dû savoir qu'aucun crime n'avait été commis.
>
> M. Jensen savait ou aurait dû savoir qu'aucun crime n'avait été commis parce que le sergent d'état major Rick Jordan et plus tard l'inspecteur Jean-Pierre Witty, tous deux de la GRC, lui avaient dit que les accusations étaient sans fondement. Plus tard, l'honorable juge James A. Fontana a qualifié de vexatoire et d'abus de procédure le fait d'avoir porté de telles accusations.
>
> Compte tenu de ces circonstances, le sous-commissaire Henry Jensen a agi incorrectement.

M. Jensen a pris sa retraite de la GRC en décembre 1989 et n'est donc plus un membre de la Gendarmerie.

Le président de la Commission a conclu qu'il était dans l'intérêt du public de faire enquête sur ces plaintes pour les raisons suivantes :

1. Puisque les plaintes ont été portées contre le Commissaire et contre une personne qui occupait le poste de sous-commissaire au moment de l'incident, le public pourrait considérer qu'une enquête interne par la GRC ne serait pas objective.

2. Il ne serait pas indiqué que le Commissaire fasse enquête sur sa propre conduite ou que des agents qui sont des subalternes du Commissaire ou du sous-commissaire fassent enquête sur la conduite de ces derniers.

3. Les allégations formulées soulèvent d'importantes questions concernant l'administration adéquate de la justice.

4. Le sujet de la plainte était bien connu du public et on pourrait même dire que l'intérêt du public à l'égard d'un examen des allégations contenues dans la plainte était déjà établi.

Dans une lettre, le président de la Commission a demandé au Commissaire de répondre à un certain nombre de questions.

À ce moment-là, la Commission s'est fait dire que la GRC avait obtenu du ministère fédéral de la Justice l'avis juridique selon lequel la Partie VII ne s'appliquait pas aux plaintes concernant le Commissaire ou, en tant que membre à la retraite, le sous-commissaire.

Le président de la Commission a donc à son tour demandé un avis juridique indépendant. Cet avis était contraire à celui fourni par le ministère de la Justice, et l'on s'attend à ce que cette question juridique soit tranchée par la Cour fédérale du Canada. Ces questions sont débattues au Chapitre 8.

Le président de la Commission a produit un rapport d'étape le 25 mars 1991 au sujet de ces plaintes. Le rapport a été rendu public. Le Président était d'avis que le plaignant, les membres de la GRC visés et le public avaient le droit de savoir ce qui en était des plaintes.

*Fusillade en Alberta*

En septembre 1990, un membre d'une bande indienne des Prairies, au nom de son conseil de bande, et aussi en tant que

membre du public, a communiqué avec la Commission pour porter plainte relativement à un coup de feu tiré par un membre de la GRC sur un membre de la bande âgé de 23 ans.

Dans sa lettre adressée à la Commission, le plaignant précisait que le conseil de bande travaillait en collaboration avec la GRC pour améliorer le respect de la loi et le maintien de l'ordre dans la collectivité. Il estimait que les circonstances entourant l'incident suscitaient de graves questions et que cela nuisait aux relations qui existaient entre la bande et la Gendarmerie.

D'après les journaux locaux, le jeune homme de 23 ans était un passager dans un véhicule pourchassé par la GRC, parce que le conducteur conduisait au mépris d'un ordre de suspension de son permis. Après une chasse à grande vitesse, le conducteur et le passager ont quitté le véhicule et ont poursuivi leur course à pied. Croyant que le passager était armé, l'un des agents de la GRC a tiré un coup de fusil sur lui. Le conducteur et le passager n'étaient pas armés. Le passager a été touché au bras, à l'oreille et à la joue par les plombs du fusil.

Une enquête d'intérêt public a été entreprise par le Président pour les raisons suivantes :

1. Un coup de fusil a été tiré sur un homme non armé.

2. Le tir faisait suite à une chasse à grande vitesse en Alberta, un sujet que la Commission surveillait en raison du nombre de décès sur les autoroutes survenus dans cette province à la suite de chasses à grande vitesse menées par la GRC.

3. L'incident s'est déroulé dans le contexte des relations entre les autochtones et la GRC, suivant un été de tensions et de violence entre les membres de la police (y compris la GRC) et les autochtones de tous les coins du pays.

La GRC avait entrepris une enquête policière sur la conduite de ses membres. Plusieurs mois après l'incident et le début de l'enquête d'intérêt public de la Commission, un membre de la GRC a été accusé de deux infractions au *Code criminel*. Les accusations ont été portées le 8 janvier 1991. La date de l'audience préliminaire est fixée au 27 juin.

Dans de telles circonstances, la Commission suspend son enquête et attend les résultats des poursuites criminelles. (Voir le chapitre 9 – La Commission et les provinces).

L'enquête de la Commission se poursuivra, elle est simplement suspendue pour le moment.

## Enquêtes entreprises avant 1990-91

### *Thaïlande*

Dans le Rapport annuel de 1988-1989 (pp. 66 à 72), le Président expose ses sujets de préoccupations concernant les opérations de la GRC à l'étranger, et plus particulièrement concernant une opération antidrogue de la GRC menée en Thaïlande. Le Président avait déposé quatre plaintes au sujet de la conduite des membres participant à l'opération et avait entrepris une enquête d'intérêt public sur ces plaintes. Dans le Rapport annuel de 1989-1990, le Président a fait état de l'avancement de l'enquête.

Le Président trouve fort regrettable que l'enquête ne soit pas encore terminée. Il en est ainsi parce que les membres concernés ont, du moins jusqu'à dernièrement, refusé d'accorder des entrevues, et la Gendarmerie ne leur a pas donné d'instructions pour qu'ils le fassent.

En donnant au Président le pouvoir de mener des enquêtes, le Parlement ne lui a pas expressément confié les pouvoirs lui permettant de les faciliter, comme le pouvoir d'exiger des déclarations ou le droit d'effectuer des perquisitions. Il semble

que le Parlement ait décidé que le bon déroulement des enquêtes dépendrait du degré de collaboration de la GRC et de ses membres.

L'efficacité de l'enquête dépend donc du désir de la Gendarmerie et de ses membres de se conformer aux demandes de renseignements formulées par le président de la Commission et ses employés. La Gendarmerie et ses membres se sont montrés coopératifs dans un certain nombre d'enquêtes.

On a fait état des difficultés inhérentes au processus d'enquête dans le Rapport annuel de 1988-1989 (pp. 48 et 101) et formulé des recommandations (pp. 94 à 101) pour que des modifications soient apportées aux dispositions législatives de façon à corriger cette lacune.

Si la procédure d'enquête d'intérêt public se révèle infructueuse parce qu'il n'a pas les pouvoirs appropriés, le président de la Commission devra alors envisager de convoquer automatiquement des audiences publiques. Les membres et d'autres intervenants peuvent être appelés à venir témoigner aux audiences. Toutefois, comme solution de rechange aux enquêtes, les audiences coûteront probablement plus cher, demanderont plus de temps et causeront plus de tension à toutes les parties intéressées.

Le Président a hésité à convoquer une audience dans l'affaire sur la Thaïlande pour deux raisons. D'abord, il a cru que la procédure d'enquête suffirait pour régler l'affaire. Ensuite, il a entretenu l'espoir que les membres de la GRC concernés reconnaîtraient, en fin de compte, qu'il est dans l'intérêt de tous, y compris du public, d'expliquer le rôle qu'ils ont joué dans l'opération.

Dernièrement, on a appris que les membres avaient retenu les services d'un avocat et qu'ils discutaient de la façon dont les entrevues pourraient être entreprises. Par conséquent, l'enquête se poursuit.

Tel qu'indiqué dans le Rapport annuel de 1988-1989, une tragédie est survenue durant l'opération en Thaïlande. En effet, le caporal Derek Flanagan est décédé des suites de blessures subies au cours d'une bagarre avec un pourvoyeur de drogues à Chiang Mai.

Le caporal Flanagan a sacrifié sa vie au service de son pays. Il devrait être dûment reconnu comme étant un homme courageux mort dans l'exercice de ses fonctions.

Il a laissé dans le deuil son épouse, ses deux jeunes enfants et ses parents.

Malheureusement, certains reportages des médias parus après le dépôt du Rapport annuel de 1988-1989 de la Commission au Parlement ont décrit l'opération de la GRC comme étant une « entreprise téméraire » (« cowboy escapade »). Certains ont cru que cette expression venait du Président, étant donné qu'il commençait l'enquête d'intérêt public. Une telle description de l'opération ne figure jamais dans le Rapport annuel, et jamais le Président ni le personnel de la Commission n'ont fait une telle déclaration.

Naturellement, M^me^ Flanagan a fait savoir qu'elle ne voulait pas qu'on pense que son défunt mari avait participé à une opération décrite en ces termes et s'est vivement opposée à la tenue de l'enquête.

Le Président a écrit à M^me^ Flanagan pour lui assurer que ni lui ni ses employés n'avaient utilisé ces termes et pour lui expliquer pourquoi il jugeait l'enquête nécessaire. Plus tard, il l'a rencontrée pour les mêmes raisons.

À ce moment-là, le président de la Commission avait envisagé d'écrire aux journaux concernés. Il avait finalement conclu, peut-être à tort, que cela ne servirait pas à grand chose, étant donné qu'il était si peu probable que les lettres d'explication

envoyées au rédacteur en chef soient publiées et, même si elles l'avaient été, qu'elles soient lues. Maintenant, il regrette de ne pas avoir envoyé ces lettres.

Malheureusement, il peut arriver que la Commission, pour s'acquitter de ses responsabilités, doive mener des enquêtes ou des audiences qui causeront de la peine ou des tensions aux personnes visées, ou aux membres de leur famille.

*Plainte au sujet d'un chien policier*

Cette enquête est exposée dans le Rapport annuel de 1989-1990.

Elle porte sur un incident où la police aurait appliqué des procédures d'arrestation douteuses en utilisant un chien qui a mordu la personne mise aux arrêts. Elle porte également sur une plainte concernant les accusations qui auraient ensuite été portées. Le plaignant prétend qu'une accusation a été portée contre lui pour le persuader de plaider coupable à une accusation qui avait été portée antérieurement.

Le Président a terminé son rapport intérimaire le 1er juin 1990. La Commission a reçu la réponse du Commissaire le 20 mars 1991. On ignore pourquoi il a fallu autant de temps pour rédiger cette réponse.

Le Président travaille en ce moment à la rédaction de son rapport final.

*Plainte d'une victime de tentative d'enlèvement*

Cette enquête est exposée dans le Rapport annuel de 1989-1990.

Elle fait suite à une plainte déposée par une femme qui a demandé l'aide de la police après une présumée tentative d'enlèvement. La plaignante prétend qu'elle a été arrêtée sans

raison et détenue dans les cellules de la police pendant toute une nuit, qu'on lui a refusé la possibilité de retenir les services d'un avocat et que ses droits constitutionnels ont été violés par des membres de la GRC.

Le rapport intérimaire, rédigé par le vice-président de la Commission, a été terminé le 7 décembre 1990. La Commission a reçu la réponse du Commissaire le 10 avril 1991.

On procède en ce moment à la rédaction du rapport final.

## CHAPITRE 6 AUDIENCES

### Fonctionnement du processus

Les audiences peuvent être instituées après un examen ou pour des raisons d'intérêt public. Une fois instituées, elles sont régies par l'article 45.45 de la *Loi sur la GRC* et sont conduites sous réserve des exigences de procédure de la Commission.

La loi exige que les audiences soient tenues en public. Il y a toutefois des cas exceptionnels. La Commission peut ordonner qu'une audience ou une partie de cette audience ait lieu en privé si elle est d'avis que l'information qui en sortirait :

(a) pourrait raisonnablement être considérée comme dommageable pour la défense du Canada ou de tout État allié ou associé avec le Canada, ou pour la détection, la prévention ou l'arrêt d'activités subversives ou hostiles,

(b) pourrait raisonnablement être considérée comme compromettant à l'application de la loi; ou

(c) peut concerner les affaires financières ou personnelles d'une personne dans une situation où l'intérêt de cette personne l'emporte sur l'intérêt du public pour l'information.

Toutes les audiences de la Commission ont été tenues entièrement en public jusqu'ici. À l'une d'entre elles – celle impliquant le démonstrateur au cours de la visite du Président Bush (dont il est question plus loin) – la GRC a refusé de fournir certains renseignements s'appuyant sur les dispositions de privilège de la Couronne (y compris la sécurité nationale) dans la *Loi sur la preuve au Canada*. Apparemment, la GRC n'était pas disposée à fournir l'information même si la Commission l'entendrait en audience privée en vertu de l'exception (a) mentionnée ci-dessus. La Cour d'appel fédérale est maintenant saisie de la question, tel que discuté au Chapitre 7.

Le Président a nommé jusqu'à ce jour, trois membres de la Commission pour conduire chaque audience. Le membre de la Commission nommé pour la province où l'acte a eu lieu doit être assigné à l'audience si l'affaire est survenue alors que la GRC assurait les services de police au niveau provincial ou municipal.

La nomination de trois personnes plutôt que d'un seul membre assure la qualité et la régularité du processus d'audience. Elle procure également de l'expérience aux membres, facteur important dans les premières années de la Commission.

Les membres de la Commission sont nommés pour siéger en tant que Commission. Lorsque l'audience est terminée, ils rédigent leur rapport. Ce rapport, comme les rapports « intérimaires » après examen, doit être envoyé au Commissaire et au Solliciteur général du Canada. Le Commissaire examine alors le rapport de la Commission. Il est alors tenu par la loi à informer le président de la Commission (non le membre présidant à l'audience) et le Solliciteur général du Canada de toute autre mesure qui a été ou sera prise concernant la plainte. Si le Commissaire décide de ne pas agir suite aux conclusions et recommandations de la Commission, il doit fournir les raisons dans son avis.

La Partie VII prescrit que le président de la Commission doit alors préparer un rapport « final » avec les conclusions et recommandations qu'il juge à-propos. Le rapport doit être envoyé à toutes les parties de l'audience, au Commissaire et au Solliciteur général. La loi ne prévoit aucune autre mesure au-delà de cette étape. (Voir le Rapport annuel 1988-89 aux p. 113-114, pour commentaires portant sur « Au-delà du rapport final ».)

Comme les audiences sont publiques, la Commission a établi comme habitude de rendre le rapport intérimaire de la Commission et le rapport final du Président disponibles au public dès leur achèvement, ainsi qu'au plaignant et aux membres de la GRC dont la conduite est mise en cause.

La loi ne dit pas si les plaignants et les membres de la GRC impliqués ont droit d'avoir l'avis du Commissaire et s'ils ont le loisir de présenter des mémoires au président de la Commission concernant l'avis et le rapport intérimaire de la Commission. Le Président pourrait alors prendre en considération ces mémoires dans la préparation du rapport final.

C'est un problème qui dans le contexte de l'impartialité et des autres principes du droit administratif préoccupe le Président depuis un certain temps. Récemment, après que les trois membres de la Commission ayant siégé en audience aient présenté leur rapport intérimaire, un plaignant a demandé l'avis du Commissaire dans le but de présenter un mémoire au Président.

Le président de la Commission a tenté d'obtenir un conseil juridique là-dessus d'un expert en droit administratif tel que débattu au Chapitre 8. À la lumière du conseil qu'il a reçu, le Président a conclu que les parties ont droit d'avoir l'avis et de présenter des mémoires écrits au Président.

Aux audiences, on a eu du mal à obtenir que dans l'intérêt de l'impartialité, les plaignants puissent avoir les services d'un avocat dans les cas appropriés. La GRC dans son ensemble sera représentée par des avocats du ministère de la Justice et les membres individuels impliqués peuvent être représentés toujours aux frais du public, soit par des avocats du ministère de la Justice, soit par des avocats de cabinets privés.

Dans les deux rapports annuels précédents, nous avons discuté du pouvoir de la Commission d'assurer des honoraires à l'avocat représentant les plaignants aux audiences de la Commission. Au cours de l'année d'exercice actuelle, la Commission a réussi à prendre des dispositions spéciales pour fournir aux plaignants une représentation juridique. Bien que cela se soit avéré adéquat sur une période à court terme, à long terme, il devrait y avoir une procédure normale à suivre, sur une base définitive. La Commission a consulté des organismes centraux du gouvernement qui ont fourni des conseils et qui

coopèrent avec la Commission pour en arriver à une solution satisfaisante. La Commission espère que des dispositions permanentes satisfaisantes pourront être prises pour que les plaignants puissent être représentés par un avocat si le besoin survient.

Le Président a institué neuf audiences depuis que la Commission est devenue opérationnelle à la fin de septembre 1988.

Le processus d'audiences est long. Cela semble inévitable, n'importe les efforts réalisés pour les organiser de façon efficace. Des problèmes logistiques surviennent dans l'établissement du calendrier de temps convenable des audiences à cause du nombre de personnes impliquées, y compris les avocats des parties et de la GRC. Il y a eu des différends juridiques sur les questions de compétence et sur la disponibilité de l'information. Il y a d'autres retards causés par la durée des délais nécessaires pour préparer des rapports soigneusement étudiés et par le temps requis pour le Commissaire pour préparer ses avis.

Des neuf audiences instituées, cinq sont maintenant terminées. Dans quatre de ces cinq audiences, des rapports ont été préparés par les membres de la Commission (bien que deux des quatre étaient complétées après la fin de l'année d'exercice 1990-1991). L'avis du Commissaire a été reçu dans deux cas. Le rapport final du Président a été complété dans un seulement.

Lorsqu'un rapport final a été complété, le Président juge bon que les conclusions et les recommandations du rapport intérimaire de la Commission, l'avis du Commissaire et les conclusions et recommandations du rapport final du Président soient intégralement exposés dans le prochain rapport annuel. Cela donnera aux parlementaires et au public une bonne idée de la façon dont le processus de l'audience fonctionne d'une façon générale et les informera convenablement sur les résultats dans des cas précis.

Lorsqu'un rapport final n'a pas été complété, c'est-à-dire lorsque l'affaire est encore en instruction – l'état de la plainte sera exposé dans le rapport annuel.

**Affaires en cours**

*Vancouver – Une série de plaintes*

L'audience traitait de la façon dont un résident de la Colombie-Britannique qui avait fait une plainte avait subséquemment été traité par des membres de la GRC. L'audience portait sur quelque 22 plaintes en tout.

Le rapport « intérimaire » de la Commission était complété le 9 octobre 1990 et l'avis du Commissaire en date du 22 mars 1991 a été reçu par la Commission le 2 avril 1991.

Par la suite, le Président a reçu une lettre de l'avocat du plaignant requérant l'avis du Commissaire et la possibilité de présenter un mémoire au Président. Cette demande a été satisfaite. Toutes les parties à l'audience recevront l'avis et disposeront de la même possibilité de présenter des mémoires.

*Yarmouth, Nouvelle-Écosse – Incident au centre d'achat*

La plainte portait sur la manière, y compris l'utilisation de la force, selon laquelle une arrestation avait été faite dans un centre commercial de Yarmouth. L'audience a pris fin en mars 1991. Le rapport de la Commission est presque complété.

*Montréal – Pouvoir de la GRC sur les autoroutes du Québec*

Il s'agit d'une plainte faite par un avocat de Montréal qui avait été arrêté injustement par un membre de la GRC pour un délit de conduite sur une autoroute provinciale. Sa plainte portait sur le fait que la GRC n'était pas habilitée à appliquer la loi du Québec sur la circulation sur les autoroutes provinciales.

Au cours de l'audience, l'avocat du ministère fédéral de la Justice qui représentait la GRC a reconnu que la plainte était fondée.

L'audience fut complétée le 20 novembre 1990 et le rapport de la Commission fut préparé après la fin de l'année d'exercice 1990-1991.

*Montréal — Le journaliste à l'aéroport de Mirabel*

Cette plainte déposée par un agent de la *Newspaper Guild*, se rapportait au traitement qu'un journaliste anglais avait reçu à son arrivée à l'aéroport de Mirabel. La plainte soulevait des problèmes de liberté d'expression et de la presse.

Le journaliste, qui réside en Irlande, semblait au début disposé à venir au Canada pour l'audience et fut interviewé à cette fin en Irlande. Il était le témoin principal. Toutefois, à la fin, il décida de ne pas comparaître. La Commission a siégé à Montréal le 6 février 1991. Les membres qui ont siégé à l'audience ont émis, le 12 mars 1991, un court rapport qui concluait, en l'absence de toute preuve admissible à l'appui de la plainte, que la plainte devrait être rejetée.

*Edmonton — Une informatrice en matière de drogue se plaint*

Il s'agit d'une plainte faite par une informatrice en matière de drogues de la GRC qu'elle n'avait pas été payée et qu'elle n'avait pas été réinstallée comme la GRC le lui avait promis.

À l'audience initiale en juin 1990, une question d'injustice a été soulevée à la suite d'une discussion sur la portée des plaintes et sur le fait que le plaignant n'était pas représenté par un avocat. Les membres de la Commission siégeant en audience démissionnèrent et on dut en nommer de nouveaux membres.

En janvier et avril 1991, les nouveaux membres de la Commission tinrent des séances d'une semaine et d'autres séances étaient prévues pour mai et septembre.

De nombreux témoins ont été assermentés, plusieurs d'entre eux étant représentés par un avocat.

*Ottawa – La démonstration au cours de la visite du Président Bush*

Cette plainte provenait d'une personne qui avait reçu des autorités municipales un permis pour faire une démonstration au cours de la visite du Président Bush des États-Unis à Ottawa en février 1989. La plainte soulevait des questions de force excessive et de liberté d'expression.

Lors d'une audience en mai 1990, la GRC a refusé de divulguer l'information sur les dispositions de privilège de la *Loi sur la preuve au Canada*. Le bien-fondé de la position de la GRC figure maintenant devant la Cour d'appel fédérale. On en a dit un mot au début de ce chapitre et il en sera question plus en profondeur au Chapitre 7.

On prévoit que l'audience ne se poursuivra pas tant que les tribunaux n'auront pas statué sur cette question.

*Victoria – Un délit de circulation aboutissant à l'utilisation de la prise d'étranglement*

Une femme a été arrêtée pour avoir brûlé un feu rouge. Elle déclarait que le membre de la Gendarmerie qui l'a arrêtée a appliqué une prise d'étranglement sur elle lorsqu'elle tentait de sortir du véhicule de la GRC. Le membre de la GRC lui avait demandé de s'asseoir dans son véhicule pendant qu'il rédigeait la contravention déclara-t-elle.

L'audience a été fixée pour les 21 au 24 mai 1991.

*Victoria – Un délit de circulation aboutissant à l'usage de la force*

Un père qui conduisait son camion, ayant un fils majeur comme passager, était arrêté par la GRC. On lui demanda de se soumettre à des tests de sobriété. Il y a différentes versions de ce qui survint par la suite mais tout le monde est d'accord pour dire qu'il y a eu confrontation physique.

Les plaintes alléguaient que le père, qui avait une maladie de coeur, avait été retenu par la prise de l'ours et avait perdu conscience et que les deux, le père et le fils qui avait tenté d'aider son père, furent soumis à un usage excessif de la force.

Le père et le fils furent tous deux inculpés et retenus en cellule pendant la nuit au détachement de Colwood. Les accusations contre le père comprenaient conduite avec facultés affaiblies et obstruction contre un agent de police. Le fils fut accusé de voies de fait. Les accusations furent par la suite levées.

L'audience de la Commission a été établie pour les 15 au 20 juillet 1991.

**Affaires terminées**

*Gibsons, C.-B. – Incident dans une cellule du poste de police*

L'audience traitait de la façon dont une personne avait été traitée lorsqu'elle était détenue au poste de la GRC, à Gibsons, sur la *Sunshine Coast*, près de Vancouver.

Les plaintes comprenaient des prétendues voies de fait par un caporal de la GRC et le fait qu'on ne lui aurait pas apporté les soins médicaux nécessaires. On verra ci-dessous (i) les

conclusions et recommandations extraites du rapport « intérimaire » de la Commission (qui comprenait 42 pages), (ii) l'avis du Commissaire, et (iii) les conclusions et recommandations extraites du rapport final du Président.

## Les conclusions et recommandations des membres de la Commission

1. Donald J. Robinson a été arrêté le 29 septembre 1988 pour cause d'ébriété dans un lieu public et enfermé, le 30 septembre 1988, dans la cellule du détachement de la GRC à Gibsons (C.-B.). La GRC a pris cette mesure dans le cadre des pouvoirs que lui confère le paragraphe 81(1) de la *Offence Act* de la Colombie-Britannique qui prévoit que :

   [Traduction]
   81.(1) Lorsqu'un agent de la paix découvre, dans un lieu ou le public a accès, une personne en état d'ébriété, il peut l'arrêter et, si cette personne semble, étant donné sa consommation d'alcool, avoir besoin d'un traitement curatif, l'agent de la paix l'emmènera, dans les 24 heures, à un médecin; autrement, la personne sera libérée

   (a) dès qu'elle aura suffisamment retrouvé la capacité de s'en aller sans s'exposer à un danger quelconque et sans créer, pour les autres, de danger ou de gêne; ou

   (b) dans la mesure où elle peut-être remise à la garde d'un adulte qui en a fait la demande et qui semble capable de s'occuper de la personne en cause.

   Selon la Fiche du prisonnier, lors de sa mise en cellule, il était prévu que M. Robinson serait libéré une fois désenivré. La Fiche du prisonnier ne contient aucune indication touchant l'état physique de M. Robinson ou le besoin de lui procurer un traitement curatif étant donné sa consommation d'alcool. L'agent qui a procédé à son arrestation n'a pas essayé de trouver un adulte capable de se charger de M. Robinson aux termes de l'alinéa 81(1)b).

2. La mise en cellule de M. Robinson crée entre lui et la GRC un lien qui impose à la police le devoir de prendre toute disposition raisonnable en vue d'assurer le bien-être de M. Robinson. Les tribunaux de la Colombie-Britannique ont à plusieurs reprises eu l'occasion de se pencher sur la question et certains arrêts sont intervenus dans des circonstances très proches de celles qui ont été décrites lors de l'audience publique. Il découle de cette jurisprudence que la GRC avait, envers M. Robinson, une obligation de diligence raisonnable en vue de le protéger de tout risque prévisible. Cela comprend l'obligation de prendre toutes les mesures raisonnables en vue de le protéger des blessures qui pourraient découler soit de son propre état d'ébriété soit du comportement d'autrui.

3. Lorsqu'il a été mis en cellule, M. Robinson ne souffrait d'aucune blessure. Avant d'être libéré, il a été gravement blessé et, après sa libération, un diagnostic a été établi : graves contusions au visage et trauma abdominal avec hémorragie interne. Ces blessures ont nécessité un traitement hospitalier à Sechelt (C.-B.) et son transfert subséquent à l'hôpital Lions Gate à Vancouver nord. Ces blessures découlaient des coups portés à M. Robinson au cours de l'un des deux incidents, ou, cumulativement, des deux incidents, qui se sont produits au détachement de la GRC de Gibsons (C.-B.) entre 01h00 et 03h40 dans les premières heures du 30 septembre 1988.

4. Le premier de ces incidents s'est produit peu après que M. Robinson soit mis en cellule. Après avoir, sans provocation aucune, attaqué un autre prisonnier, M. Robinson a été retiré de la cellule par le caporal Waite et emmené dans une pièce d'à côté. C'est alors que le caporal Waite l'a, par deux fois, attaqué en le faisant tomber par un balayement des jambes. M. Robinson est donc tombé par terre et le caporal Waite l'a relevé en le tirant par les cheveux. Ces deux attaques ont été confirmées par

la déposition du gendarme Sorokan. M. Robinson affirme qu'à cette occasion le caporal Waite lui a donné des coups de poing et des coups de pied dans le ventre. Le caporal Waite nie avoir agi de la sorte. Le prisonnier N a déclaré avoir assisté à cet incident mais la description du lieu où il se trouvait lors de ces incidents et le récit contraire de M. Robinson permettent d'écarter ce témoignage. Vu l'ensemble de la preuve, la Commission n'est pas en mesure d'en conclure que l'attaque telle que décrite par M. Robinson a effectivement eu lieu.

5. La Commission ne trouve, aux attaques du caporal Waite, aucun motif justificatif et, étant donné ce qui s'est produit par la suite, met en doute, sur le plan professionnel, le discernement dont il a fait preuve en sortant M. Robinson de la cellule.

6. Le deuxième des incidents en cause s'est produit dans la cellule même et comprend trois bagarres ou empoignades distinctes qui ont opposé M. Robinson et le prisonnier N au cours d'une période de quinze minutes, à partir de 03h25. La première de ces bagarres a été consignée au registre de cellule par le gardien civil; le caporal Waite a été appelé mais la bagarre avait pris fin avant qu'il n'arrive. Lors de la seconde empoignade, le caporal Waite fut de nouveau appelé et, selon ses dires, il a vu le prisonnier N donner à M. Robinson un coup de pied au ventre. Le caporal Waite a pu voir, après cette bagarre, que M. Robinson était blessé au visage et qu'il saignait. La troisième empoignade a été consignée au registre par le caporal Waite. Au cours de sa déposition, il a déclaré qu'après avoir été appelé par le gardien civil, il a vu M. Robinson, dans la cellule, allongé par terre avec son dos appuyé au pied de la couchette en fer. Le prisonnier N s'appuyait à la couchette et donnait à M. Robinson des coups de pied comme s'il entendait le faire passer sous la couchette. Lorsque cette bagarre prit fin, le caporal Waite vit que M. Robinson se tenait le ventre.

M. Robinson a témoigné que les coups que lui avait portés le prisonnier N étaient au visage et que N ne l'avait frappé nulle part ailleurs.

Les preuves produites lors de l'audience publique ne permettent pas de déceler le motif de ces trois empoignades et il n'est pas possible de savoir si elles ont été initiées par M. Robinson ou par le prisonnier N.

7. Jamais, au cours de ces trois bagarres entre M. Robinson et le prisonnier N, le caporal Waite ou un autre des gendarmes de service n'a essayé de séparer les deux prisonniers ou d'empêcher de nouvelles bagarres. Cette carence porte à se demander pourquoi M. Robinson avait, plus tôt, été sorti de la cellule après avoir, sans provocation, attaqué un autre prisonnier.

8. Jamais, au cours de ces trois empoignades ou après, le caporal Waite ou un autre des gendarmes de service n'a interrogé M. Robinson ou le prisonnier N, ou ne les a examinés pour chercher à savoir s'il n'y aurait pas quelque blessure qui pourrait exiger les soins d'un médecin.

9. À des heures différentes, entre 04h00 et 04h30, le caporal Waite et les gendarmes Murphy et Sorokan ont terminé leur service et, avant cela, se sont rendus à la cellule pour jeter un coup d'oeil sur les prisonniers. Selon ce qu'ils ont déclaré, aucun d'entre eux n'a remarqué les blessures au visage dont souffrait M. Robinson, blessures que l'on peut constater sur les photographies prises à l'hôpital de Sechelt. Aucun de ces gendarmes n'a remarqué quelque autre blessure que ce soit, ni enregistré, de la part de M. Robinson, une demande de soins médicaux. Pourtant, la preuve de l'état physique de M. Robinson le matin du 30 septembre 1988, et notamment les dépositions du caporal Crawford et du gendarme Sach, portent la Commission à estimer que ces blessures au visage étaient parfaitement évidentes et à conclure

que les gendarmes en cause ont négligé de s'informer de l'état de santé du prisonnier avant de transférer la responsabilité que comporte la garde des prisonniers au seul gardien civil. La Commission en conclut que cette visite à la cellule, avant de terminer leur service, n'était, de la part de ces gendarmes, qu'une pure question de routine et non pas une démarche accomplie avec sérieux en vue de vérifier effectivement l'état des prisonniers.

10. Entre 04h30 et 08h00, le gardien civil, M. Marshall, était, au détachement, la seule personne de service. Il a continué à jeter, de temps à autre, un coup d'oeil sur la cellule et, à deux reprises au moins, a pu voir que M. Robinson vomissait. Cela ne l'a cependant pas porté à s'enquérir de l'état de santé de M. Robinson ou à demander de l'aide. Il n'a pas tenu compte ou n'a pas compris l'importance que revêtait, sur le plan médical, ce qu'il avait pu observer.

11. Entre 05h40 et 06h10, le gardien civil a noté, dans le registre de cellule, des conversations bruyantes entre les prisonniers. Il n'a pas noté le contenu des propos. M. Robinson et les prisonniers N et D2 ont témoigné qu'ils étaient alors en train de crier pour attirer l'attention du gardien et réclamer des soins médicaux pour M. Robinson. La Commission a remarqué, lors de la déposition du gardien civil, M. Marshall, que celui-ci semblait avoir un peu de mal à entendre. La Commission ne formule aucune conclusion précise à cet égard mais s'interroge sur l'emploi d'un gardien civil qui n'a pas les moyens ou la volonté d'entendre ce que disent les prisonniers. À quoi bon, dans de pareilles conditions, maintenir un registre de cellule si l'on ne peut ou ne veut pas entendre les appels au secours.

12. Lorsqu'à 08h00, le 30 septembre 1988, le caporal Crawford a pris son service, le gardien l'a mis au courant des bagarres entre M. Robinson et le prisonnier N. Il

est allé se rendre compte de la situation dans la cellule et a remarqué que le visage de M. Robinson était maculé de sang. Or, cela n'est pas consigné au registre de cellule. Plus tard, pendant les formalités de libération, le caporal Crawford a remarqué que M. Robinson se déplaçait lentement, qu'il semblait ménager ses côtes ou son flanc gauche. Il a remarqué les blessures au visage que l'on peut constater sur les photographies prises à l'hôpital de Sechelt. Ces observations n'ont pas été consignées sur la Fiche du prisonnier qui contient pourtant une partie prévue pour cela. Le caporal Crawford n'a pas interrogé M. Robinson quant à l'état dans lequel il se trouvait et n'a pas essayé de savoir si celui-ci avait besoin de soins médicaux.

La Commission note que les blessures au visage subies par M. Robinson, et que l'on peut constater sur les photographies prises à l'hôpital, avaient également été constatées par le gendarme Sach au cours de sa courte visite à la cellule pour procéder à la libération du prisonnier N.

13. Hormis le registre de cellule, on ne trouve documenté au détachement de la GRC aucun des incidents qui se sont produits alors que M. Robinson était maintenu sous garde. Aucun des gendarmes de service n'a pris, de son côté, de notes touchant ces incidents et l'unique rapport touchant ces événements a été rédigé par le caporal Waite. Malgré la plainte que M$^{me}$ Farewell a, dans l'après-midi du 30 septembre 1988, transmise par téléphone au bureau du détachement, et qui motiva une rencontre avec le sergent Hill, prévue pour le 3 octobre 1988, ainsi que l'ouverture d'un dossier par le gendarme Bourrie, aucun des gendarmes de service à l'époque où M. Robinson a été mis en détention n'a rédigé de rapport. D'ailleurs, il n'a été demandé à aucun d'eux de le faire. Le sergent Hill, commandant du détachement de Gibsons, a eu avec ces gendarmes, entre le 30 septembre et le 3 octobre 1988, des entretiens qu'il a lui même

décrits comme étant tout à fait sans formalité (coffee table conversation). Bien que Mme Farewell ait formellement porté plainte, aucune démarche n'a été entreprise en vue d'enquêter sur cette série d'événements avant que M. Robinson ne porte, lui-même, formellement plainte, le 26 octobre 1988. Le dossier relevait maintenant de la Section des plaintes et des enquêtes internes de la Division « E » de la GRC.

14. La Commission en conclut que le caporal Waite et les autres gendarmes de service le 30 septembre 1988 ont manqué au devoir que leur imposait la détention de M. Robinson. Cela ressort des voies de fait auxquelles, à deux reprises, le caporal s'est livré sur la personne de M. Robinson, du fait qu'il n'est pas intervenu pour empêcher de nouvelles bagarres entre M. Robinson et le prisonnier N et du fait que le caporal Waite ne s'est pas enquis de l'état physique de M. Robinson et n'a pas compris la nécessité d'obtenir des soins médicaux. En ce qui concerne ce dernier point, la responsabilité doit également être endossée par les gendarmes Murphy et Sorokan ainsi que par M. Marshall, le gardien civil. Il est tout à fait frappant qu'aucun d'entre eux ne se soit aperçu ou n'ait tenu compte des blessures qui étaient pourtant manifestes et qui auraient exigé qu'on s'en préoccupât. Le caporal Crawford doit endosser sa part de responsabilité à cet égard dans la mesure où, après avoir été informé par le gardien, M. Marshall, des bagarres qui avaient eu lieu dans la cellule, et après avoir constaté l'état physique de M. Robinson lors de sa libération, il n'a pas compris que le prisonnier avait besoin de soins médicaux. Il l'a laissé quitter les locaux du détachement quelques moments à peine avant que le prisonnier s'effondre dans la rue et soit transporté à l'hôpital. En pareilles circonstances, l'obligation de prudence comporte une obligation d'attention ainsi que l'obligation de réagir intelligemment à ce que l'on perçoit chez la personne envers qui on a cette obligation de prudence.

15. Le détachement de Gibsons a un manuel des opérations à l'intention des gardiens et des gardiennes, manuel dans lequel sont décrits les soins et le traitement à accorder aux prisonniers et aux malades mentaux. Ce manuel contient des informations très utiles ainsi que des instructions précises quant aux mesures à prendre au cas où une personne sous garde ou sous surveillance aurait besoin de soins médicaux. La Commission constate, d'après les documents produits en preuve, que ce n'est que le 20 octobre 1988, soit presque trois semaines après les incidents touchant M. Robinson, que les membres du personnel affecté à ce détachement ont signé des formules par lesquelles ils reconnaissent avoir pris connaissance des dispositions prévues dans le manuel. La Commission conclut que le matin du 30 septembre 1988, le gardien, M. Marshall, et les gendarmes de service, ont manqué aux dispositions prévues dans le manuel touchant le traitement à accorder aux personnes en état d'ébriété et les dispositions visant les cas qui nécessitent l'obtention de soins médicaux.

16. La Commission a reçu, à titre de preuve, un exemplaire du manuel des opérations de la GRC, chapitre III.3 touchant les prisonniers et les personnes atteintes de maladies mentales. Ce manuel contient de louables dispositions touchant les mesures à prendre et les responsabilités qu'impose aux divers membres du personnel la garde des personnes qui leur sont confiées. On insiste particulièrement sur la nécessité de veiller au bien-être et à la protection de ces personnes, de leur procurer dans les plus brefs délais les soins médicaux nécessaires. Le manuel prône, envers la personne sous garde, l'adoption d'une démarche professionnelle permettant de réduire les sentiments d'hostilité et d'éviter la violence. Cet énoncé de la politique opérationnelle de la Gendarmerie est tout à fait louable mais la Commission estime que, dans le cas de M. Robinson, les gendarmes de service au détachement de Gibsons le 30 septembre 1988 n'ont pas pris les mesures conformes à la politique en vigueur.

17. La Commission constate qu'une enquête a été entamée dès le dépôt formel des plaintes de M. Robinson et de M^me^ Farewell. Le Commissaire n'a pas pris de dispositions en vue d'aboutir à un règlement amiable de l'affaire aux termes du paragraphe 45.36 de la *Loi sur la Gendarmerie royale*. Il est clair que les consentements prévus au paragraphe 45.36 comme condition préalable au règlement amiable d'une plainte risquent de limiter le nombre de cas où l'on peut recourir à cette procédure, mais le Commissaire devrait, à chaque fois que cela est possible, essayer d'aboutir à un tel règlement avant que les parties n'abordent les complexités de la procédure prévue à la Partie VII.

18. La déposition du sergent Sanderson porte la Commission à conclure que l'enquête sur les plaintes déposées, y compris l'examen des responsabilités pénales éventuelles, a surtout porté sur les actes et le comportement du caporal Waite. Sans doute était-il le plus gradé des gendarmes de service ce matin du 30 septembre 1988 et sans doute qu'il porte, à ce titre, une responsabilité particulière, mais la Commission estime que, pour le bon déroulement de l'enquête, on aurait dû également se pencher sur le comportement de tous les gendarmes qui se trouvaient sur place lorsque ce sont produits les événements qui font l'objet des plaintes en cause. Il ressort clairement des preuves retenues par l'enquêteur, du poids accordé aux divers éléments de cette preuve, des hypothèses retenues et des conclusions auxquelles on a abouti qu'il s'agissait essentiellement d'une enquête à caractère interne. La Commission estime que l'enquête à laquelle ont donné lieu, aux termes du paragraphe 45.36(4) de la *Loi sur la Gendarmerie royale*, les plaintes en cause n'a pas eu cette objectivité et ce caractère exhaustif que semblerait pourtant imposer la nature externe des procédures mises en place pour recueillir les plaintes du public.

**Recommandations**

Il n'appartient pas à la Commission, aux termes des dispositions de la Partie VII de la *Loi de 1986 sur la Gendarmerie royale du Canada* de fixer les responsabilités pénales ou civiles que pourraient mettre en cause les incidents qui ont fait l'objet des plaintes qui sont, elles, du ressort de la Commission. Il convient par ailleurs de noter que les mesures disciplinaires ne relèvent pas de la Partie VII de la Loi. La Commission a pour mandat de recueillir les plaintes et d'enquêter sur les allégations qu'elles contiennent, d'aboutir à des conclusions et, si la plainte est fondée, de formuler des recommandations qui sont transmises au Commissaire et au Solliciteur général du Canada. Ces recommandations devraient permettre de donner satisfaction, du moins en partie, aux plaignants, et d'éviter que ne se renouvelle le comportement visé dans la plainte.

D'après les conclusions exposées dans le présent rapport, la Commission formule les recommandations suivantes :

1. Que le Commissaire prenne ses dispositions pour :

   (a) écrire à chacun des plaignants et reconnaître le bien-fondé de leurs plaintes, pour les remercier d'avoir porté la question à son attention, leur présenter ses excuses, au nom de la GRC, pour le comportement de certains de ses membres et pour l'angoisse et les dérangements que leur ont occasionné les incidents en cause. Il serait bon que le Commissaire délègue un officier supérieur pour porter personnellement ce message aux plaignants et pour leur exposer les mesures qui ont été prises afin d'éviter, à l'avenir, de pareils incidents;

   (b) rembourser à chacun des plaignants les dépenses raisonnablement encourues pour présenter les plaintes conformément aux procédures prévues dans la Loi. En formulant cette recommandation, la Commission entend clairement faire savoir à tous ceux qui pourraient être appelés à recourir à cette

procédure des plaintes du public, que le plaignant n'aura pas à supporter seul les dépenses de temps et d'argent ainsi que l'angoisse et les sacrifices personnels qu'une telle démarche peut impliquer.

2. La GRC devrait veiller à ce que tous les gendarmes en fonction dans la province de Colombie-Britannique soient conscients des responsabilités qui leur incombent lorsqu'ils détiennent quelqu'un dans le cadre des pouvoirs que leur accorde le paragraphe 81(1) de la *Offence Act* de la Colombie-Britannique. Les gendarmes devront notamment être conscients du fait que la loi leur impose l'obligation de voir si le détenu a, du fait de l'alcool qu'il a consommé, besoin d'un traitement curatif, et qu'en pareil cas, ils sont tenus de mener cette personne chez un médecin. Étant donné l'utilisation croissante, par la population, de diverses substances chimiques, l'importance de ces responsabilités ne devrait échapper à aucun membre de la GRC. Il convient de consigner de manière complète et précise la manière dont ces responsabilités sont exercées.

   Chose toute aussi importante, le gendarme qui, en pareil cas, procède à la détention d'une personne, devrait, dès que possible, chercher à savoir s'il n'y aurait pas un adulte capable qui accepterait de s'en occuper. Si oui, l'on devrait chercher à savoir si cet adulte n'accepterait pas de prendre l'intéressé en charge plutôt que de mettre en cellule la personne en état d'ébriété. Il conviendrait de consigner par écrit les efforts accomplis en vue de trouver une personne adulte capable qui accepterait d'endosser cette responsabilité, c'est-à-dire, qui accepterait de se charger de la personne en état d'ébriété.

3. Lorsqu'on détient une personne, que ce soit parce que celle-ci se trouve en état d'ébriété ou que ce soit pour un autre motif, le policier qui procède à l'arrestation doit observer et consigner sur la Fiche du prisonnier l'état physique de celui-ci. Ce document revêt une importance

considérable, mais ce qui est encore plus important c'est que le policier qui procède à l'arrestation s'attache à observer l'état de santé du prisonnier. Sans cela, comment pourrait-on satisfaire à l'obligation de prudence.

4. À partir du moment où le prisonnier occupe la cellule, il est important de venir jeter des coups d'oeil fréquents et précis sur la situation et de noter l'activité et l'état du prisonnier, de consigner ces observations dans le registre de cellule et, si nécessaire, dans un rapport complémentaire. Si, à un moment ou un autre, il apparaît nécessaire de sortir le prisonnier de la cellule, cela devrait être fait soit par deux policiers, soit par un policier et un gardien. L'heure de cette sortie sera inscrite au registre de cellule et les motifs de cette sortie seront exposés dans un rapport distinct, comme le seront également tous les incidents qui pourraient se produire pendant que le prisonnier se trouve en dehors de la cellule. Ce rapport devrait être signé par les deux agents supervisant la sortie du prisonnier. L'heure où le prisonnier retourne à la cellule devra, elle aussi, être notée dans le registre de cellule.

5. Il faudra faire preuve d'une vigilance particulière à chaque fois que plus d'un seul prisonnier se trouve dans une même cellule. Il faudra veiller à la situation avec une attention particulière afin d'éviter tout incident qui pourrait nuire à la santé physique ou mentale d'un prisonnier. Si un tel incident se produit, il convient de séparer immédiatement les prisonniers. Il est clair que tout cela va compliquer la tâche des détachements de la GRC qui ne disposent que d'une seule cellule. Pour ces détachements-là, il convient de prévoir un règlement spécial leur permettant de recourir aux divers locaux disponibles, aux solutions de rechange et techniques qui s'offrent à eux pour assurer la bonne garde des prisonniers.

6. L'officier responsable de chaque détachement devrait veiller à ce que chaque policier et chaque gardien civil prenne connaissance du manuel des opérations de la GRC et de tout supplément applicable au détachement en cause et touchant la conduite à observer à l'égard des prisonniers. Il faudrait prévoir des séances régulières de formation afin de favoriser l'apprentissage de cet objectif. Pour l'aider à assurer cette formation, l'officier responsable du détachement devrait faire appel à un personnel médical qualifié et capable d'apprendre aux gendarmes et aux gardiens civils à reconnaître les signes et les symptômes qui, chez un prisonnier, permettront de savoir lorsqu'il convient de faire appel à un médecin. Chaque policier ou gardien civil devrait apprendre les conséquences que peut entrainer le mélange d'une consommation excessive d'alcool ou de diverses substances et le traumatisme d'un mauvais coup, et apprendre à en reconnaitre les symptômes. Périodiquement, les policiers et les gardiens devraient être mise à l'épreuve afin que l'on puisse juger de l'étendue de leurs connaissances dans ce domaine et de la qualité des réponses qu'ils apportent aux diverses situations qui peuvent se présenter.

7. Chaque détachement devrait maintenir une liste des noms et des numéros de téléphone du personnel médical en mesure de répondre aux besoins du détachement et s'assurer que, 24 heures sur 24, il y a quelqu'un de disponible.

8. Lorsqu'une cellule est occupée par plus d'un prisonnier, le gardien civil ne devrait pas être laissé seul en service. En pareille circonstance, un deuxième gardien ou membre de la GRC devrait être présent au détachement au cas où se produirait une urgence.

9. En cas d'incident susceptible de constituer une voie de fait mettant en cause une personne détenue, un dossier sera constitué comme pour toute autre infraction qui pourrait s'être produite, un gendarme sera chargé du dossier et d'une enquête et l'incident sera immédiatement porté à l'attention de l'officier responsable du détachement.

10. Si quelqu'un affirme ou si l'on soupçonne que l'incident met en cause un membre de la GRC, la situation sera immédiatement signalée à l'officier responsable du détachement ainsi qu'à la Section des plaintes et des enquêtes internes de la GRC. Tous les gendarmes de service au moment de l'incident devraient rédiger un rapport complet de ce qu'ils savent sur cet incident ou de la part qu'ils y ont pris. L'enquête ne devrait en aucun cas être confiée ni au gendarme dont on allègue la participation ni à un autre gendarme du détachement.

11. Lorsque quelqu'un présente à un membre de la GRC une plainte susceptible de relever de la Partie VII de la Loi, la plainte doit être immédiatement transmise à la Section des plaintes et des enquêtes internes de la GRC. S'il s'agit d'une plainte écrite, transmettre le document même et s'il s'agit d'une plainte verbale, en transmette un compte rendu. Une enquête sera alors entamée dans les plus brefs délais et confiée à des personnes qui n'appartiennent pas au détachement où s'est produit l'incident faisant l'objet de la plainte. Les gendarmes chargés de l'enquête devraient s'attacher particulièrement à éviter tout conflit d'intérêts ou toute apparence d'un tel conflit susceptible de nuire à la crédibilité de l'enquête.

**Avis du Commissaire**

*Conclusions 1 à 17 inclusivement*

Ces conclusions reflètent une description juste et exacte de la séquence des événements le 30 septembre 1988 au poste de la GRC à Gibsons, ainsi que des défaillances des membres qui étaient en service. Je partage vos conclusions à cet égard. Selon moi, il s'agit d'une situation où les membres n'ont pas respecté la politique de la Gendarmerie jugée convenable.

*Conclusion 18*

Bien que je sois porté à appuyer votre constatation, je la prendrai en délibéré. La question de la qualité de l'enquête de la Gendarmerie n'est pas directement liée à la plainte elle-même. Toutefois, je demanderai au directeur du personnel d'examiner cette question afin de déterminer si des changements sont nécessaires.

Recommandation 1(a)

Je partage votre conclusion sur le bien-fondé des plaintes de M. Donald Robinson et de M^me^ Beverley Farewell et l'officier commandant de la Division « E » enverra une reconnaissance écrite à chacun des plaignants pour s'excuser de la conduite de nos membres. L'officier délèguera un agent principal pour livrer cette reconnaissance et expliquer aux plaignants les mesures prises pour empêcher que ces événements se répètent.

Recommandation 1(b)

J'ai cherché à obtenir un avis juridique sur la question de remboursement des dépenses encourues par le dépôt des plaintes et j'ai été informé que cela ne relève pas de ma compétence d'agir ainsi. C'est une question qui relève plus justement du mandat du Conseil du Trésor tel que suggéré dans votre rapport annuel 1989-1990.

Recommandation 2

La politique de la Gendarmerie est claire et expresse. Les membres sont priés de se conformer aux obligations statutaires y compris la Offence Act de la Colombie-Britannique pour les membres qui sont en poste dans cette province. Pour ce qui est de l'alinéa 81(1)b) de cette Loi, rien n'oblige l'agent de police à rechercher un adulte qui semble capable de s'occuper de cette personne. Il peut donc comprendre que l'agent qui a fait l'arrestation n'ait fait aucune tentative en ce sens. Toutefois, je chargerai le directeur de l'application d'examiner notre politique et d'établir si elle est convenable.

Recommandations 3, 4, 6, 7, 8 et 9

À la lumière des recommandations, la politique de la Gendarmerie a été examinée et j'estime pour ma part que la politique est convenable en ce qui concerne les soins carcéraux des prisonniers. Je demanderai toutefois au directeur de la formation d'examiner la recommandation 6 et de déterminer si les membres et les gardes civils devraient recevoir une formation additionnelle dans l'appréciation des signes et des symptômes indiquant le besoin d'évaluations médicales ou d'aide à apporter aux prisonniers.

Recommandation 5

En ce qui concerne les soins spéciaux à accorder dans les cas où plus d'un prisonnier se trouvent dans la même cellule, j'informerai le directeur de l'application de revoir notre politique.

Recommandations 10 et 11

Je prendrai ces recommandations en délibéré. Elles ne se rapportent pas directement à la plainte elle-même. Pour exclure le commandant du détachement de l'enquête d'une plainte publique il faudrait apporter un amendement à

la *Loi sur la GRC*. Je chargerai le directeur du personnel d'examiner les recommandations et si les amendements à la Loi viennent à être adoptés, vos préoccupations seront consignées.

Vous pouvez être assuré que la Gendarmerie a été très préoccupée par la conduite du caporal B.L. Waite. Des mesures disciplinaires ont été imposées conformément à la Partie IV de la *Loi sur la GRC*.

Pour ce qui est de votre demande d'être informé de la mesure disciplinaire précise imposée, le directeur des services juridiques de la GRC étudie cette question suite à la réception de la correspondance de votre avocat. Je prévois que cette question sera étudiée par nos avocats respectifs dans un avenir rapproché.

Pour que toutes les questions qui sont relevées dans le présent avis reçoivent toute l'attention qui leur est due, je surveillerai personnellement leur règlement final.

Je vous remercie de vos conseils et j'attends votre rapport final.

## Conclusions et recommandations finales du président de la Commission

### Commentaire général

Il s'agit du premier cas où le président de la Commission a dû rédiger un rapport final suite à une audience publique. La *Loi sur la GRC* ne donne pas beaucoup d'indications sur la teneur du rapport final. Elle se borne à exiger que le Président prenne en considération l'avis du Commissaire puis prépare un rapport final « dans lequel sont exposées les conclusions et les recommandations concernant la plainte que le président de la Commission juge à-propos. » Il s'agit de larges pouvoirs qui, éventuellement, habiliteraient le Président à faire toutes les conclusions et les recommandations qu'il juge à-propos de faire concernant la plainte.

Une autre façon de dire « à-propos » est « convenable ». Pour évaluer quelles conclusions ou recommandations finales sont à-propos ou convenables, j'ai tenu compte du processus qui a conduit ces plaintes à l'étape finale. Donald Robinson et Beverley Farewell n'étaient pas satisfaits de la façon dont la Gendarmerie a donné suite à leurs plaintes. Après examen de leurs plaintes, j'étais d'avis qu'une enquête plus poussée s'imposait. Une audience publique fut instituée dans le but de mener cette enquête. Les faits entourant ces plaintes ont été mis complètement au jour lors de cette audience.

L'audience a mené à un rapport intérimaire complet, bien pensé et soigneusement présenté. Les conclusions concrètes contenues dans le rapport ont été acceptées par le Commissaire de la GRC. Il ne m'a donc pas été nécessaire de prendre en considération les questions de fait et j'ai pu consacrer toute mon attention à l'opportunité de la réponse du Commissaire aux conclusions et recommandations du rapport intérimaire.

**Conclusions finales**

*Conclusions 1 à 17 du rapport intérimaire*

Le Commissaire est d'accord que les conclusions 1 à 17 du rapport intérimaire donnent une description juste et exacte des événements et des manquements des membres qui étaient en service. Il partage ces conclusions et a déclaré qu'il s'agit clairement d'une situation où les membres n'ont pas suivi la politique de la Gendarmerie. En acceptant ces constatations, le Commissaire a reconnu que la suite initiale donnée à ces plaintes par la Gendarmerie était loin d'être satisfaisante. Ce qui est particulièrement significatif, c'est que la Gendarmerie a reconnu que le caporal Waite a par deux fois assailli M. Robinson en lui fauchant les jambes. Je suis content de la réponse positive du Commissaire à ces constations essentielles de fait et je suis satisfait de cet aspect de la suite donnée à la plainte.

La reconnaissance par le Commissaire des conclusions de la Commission suite à une audience publique démontre bien la valeur du mécanisme des plaintes du public. Au coeur même de ce mécanisme, il y a la capacité d'éclairer ce qui autrement demeurerait obscur. Le processus des audiences publiques permet de dévoiler et de prendre en considération toute l'histoire. Si la haute direction de la Gendarmerie avait eu une pleine appréciation des faits par suite de son enquête sur les plaintes, la suite qu'elle aurait donnée aux plaintes aurait sûrement été différente.

Il s'agissait de la première audience publique menée en vertu de la Partie VII de la *Loi sur la GRC*. Les audiences publiques sur des questions qui étaient jusque là à l'abri de l'examen minutieux du public causent inévitablement de la tension et du dérangement. Cette audience n'a pas fait exception. Les audiences publiques sont toutefois un dernier ressort nécessaire dans les cas où la Gendarmerie n'a pas enquêté de façon normale sur une plainte. Le sérieux avec lequel la Gendarmerie traite les plaintes du public se reflète dans le fait que seulement quelques audiences publiques ont été instituées sur les centaines de plaintes qui ont été renvoyées à la Commission aux fins d'examen. La réponse positive de la Gendarmerie aux conclusions soigneusement étudiées de la Commission constitue le processus de la Partie VII qui fonctionne le mieux.

*Conclusion 18 du rapport intérimaire : La qualité de l'enquête de la GRC*

Dans son avis, le Commissaire a adopté comme position que la question de la qualité de l'enquête de la Gendarmerie n'est pas directement liée à la plainte elle-même. C'est une observation avec laquelle je ne suis malheureusement pas d'accord. L'incapacité de la Gendarmerie à enquêter convenablement sur les plaintes aussi graves que celles qui font l'objet du présent cas est la raison maîtresse qui conduit au lancement

d'une audience publique. Si les faits et leur importance avaient été clairement dégagés par l'enquête interne de la Gendarmerie, la suite donnée aux plaintes par la GRC aurait sûrement été différente. Même si la suite donnée aux plaintes par la GRC avait été inférieure aux attentes du plaignant, une enquête bien menée fournit les bases d'examen des plaintes sans les tiraillements émotionnels et les dépenses que comporte une audience publique. La qualité de l'enquête interne de la GRC en cas de plaintes fera toujours partie intégrante de l'examen des plaintes de la Commission.

De plus, le public doit avoir confiance que toute allégation d'inconduite grave de la part de la police a été étudiée à fond, et de façon juste par la Gendarmerie elle-même. La Commission, pour sa part, doit être en mesure d'examiner les plaintes dans l'assurance que tous les faits pertinents lui ont été communiqués. L'expérience passée a démontré des cas où une plainte portée contre un agent de police n'est aucunement justifiée mais où les déficiences de l'enquête donnaient l'apparence d'une «couverture». Le résultat est que la plainte semble avoir plus d'importance pour le public qu'elle n'en a réellement et la crédibilité de la force policière en souffre. Dans de tels cas, les défaillances du processus acquièrent beaucoup plus d'importance que la plainte originale. L'examen minutieux des méthodes d'enquête employées par la Gendarmerie dans la suite donnée à une plainte constitue un aspect nécessaire et inévitable de l'examen des plaintes et du processus des audiences. Lorsque des défaillances dans le processus d'enquête sont détectées, il est tout à fait normal, selon moi, qu'elles soient signalées. On apporte à la Gendarmerie aide et orientation. C'est également logique étant donné qu'il serait stupide de demander l'établissement d'une plainte distincte en vertu de la Partie VII, à moins que les déficiences de l'enquête soient assez graves pour justifier des mesures disciplinaires.

## Recommandations finales

### Recommandation 1(a) du rapport intérimaire : Apologie

Le Commissaire a accepté la recommandation 1(a). Je suis donc satisfait de cet aspect de la suite donnée à la plainte.

### Recommandation 1(b) du rapport intérimaire : Indemnité

*Dépenses raisonnables*

La recommandation 1(b) était que le Commissaire rembourse chacun des plaignants pour les dépenses raisonnables nécessitées par la présentation des plaintes et pour être conforme avec les dispositions de la Loi. Dans son avis le Commissaire informe qu'il a reçu un avis juridique sur la question et a été informé qu'il n'est pas de sa compétence d'agir sur cette recommandation. C'est une question qui relève plus justement du mandat du Conseil du Trésor.

Bien que je reconnaisse que l'indemnité du genre recommandé va au-delà du remboursement des dépenses expressément prévues par la Partie VII de la *Loi sur la GRC*, j'ai l'impression que le Commissaire a mal interprété la recommandation. La Partie VII de la *Loi sur la GRC* envisage expressément que la Commission a le pouvoir discrétionnaire d'accorder des frais de déplacement et de subsistance aux plaignants ou à la personne qui fait l'objet de la plainte, ou à leur avocat, lorsque la Commission siège à un endroit qui n'est pas l'endroit ordinaire de résidence de ces personnes. Les montants de ces frais de déplacement et de subsistance sont établis par le Conseil du Trésor.

La recommandation 1(b) va au-delà de la Partie VII de la *Loi sur la GRC*. J'interprète la recommandation comme une invitation au Commissaire de prendre en considération un paiement *ex gratia* au plaignant pour des dépenses raisonnables qui ne sont pas couvertes ailleurs dans la Partie VII

parce que la Commission a conduit l'audience publique à Gibsons, et ensuite non loin de là à Vancouver. Le Commissaire a un certain pouvoir de faire des paiements *ex gratia* en vertu des règlements ou dans les limites établis par le Conseil du Trésor. Dans la mesure où les règlements du Conseil du Trésor interdisent le paiement, ou que les limites établies par le Conseil du Trésor sont dépassées, le Commissaire peut alors demander l'approbation du Conseil du Trésor pour un tel paiement. Il n'y a rien dans la loi qui empêche le Commissaire de faire une telle demande. Il appartiendrait alors au Conseil du Trésor de déterminer si le paiement est convenable. La Commission croit que le Conseil du Trésor accorderait à une telle demande une sérieuse considération sur la foi de la recommandation de la Commission.

En conséquence, je réitère la recommandation 1(b) aux fins du présent rapport final et invite le Commissaire à reconsidérer cette recommandation compte tenu de la fausse interprétation apparente de l'intention de la recommandation 1(b).

*Indemnité pour blessures*

Le rapport intérimaire n'a pas étudié la question de l'opportunité pour la Commission, compte tenu de ses conclusions de fait, d'étudier la recommandation que le plaignant Donald J. Robinson reçoive une indemnité de la GRC pour les blessures qu'il a subies alors qu'il était en détention.

En principe, il ne semble pas y avoir de raison pour laquelle une recommandation d'indemnité pour blessures, appuyée sur les conclusions de fait appropriées, ne devrait pas être faite dans certains cas. Pourquoi un plaignant dont la plainte a été jugée légitime par la Commission ne serait-il pas en droit de s'attendre que la Commission fasse une recommandation pour qu'il soit indemnisé? Sinon, le plaignant doit intenter des poursuites civiles séparées pour récupérer les dommages sans compter les coûts additionnels, les pertes de temps et le stress personnel que cela comporte.

En pratique toutefois, la Commission devrait faire attention que son mécanisme ne soit pas utilisé en remplacement des poursuites en dommages civils. Bien qu'il puisse y avoir des occasions assez nettes où une recommandation pourrait être faite, il faudrait évidemment que celle-ci soit appuyée par les faits et que les parties aient la possibilité d'examiner les questions pertinentes.

Dans le présent cas, il y a des questions quelque peu compliquées portant sur les causes des blessures et sur l'attribution de la responsabilité juridique de ces blessures (y compris les questions possibles de responsabilité déléguées et de négligence). Les membres siégeant en tant que Commission n'a pas examiné ces questions dans le rapport intérimaire du point de vue de responsabilités civiles, et de leur côté les parties à l'audience n'ont pas présenté d'argument y afférant. Les membres ont estimé sans doute qu'ils ne constituaient pas une tribune appropriée pour régler ces questions.

Des poursuites civiles ont de fait été intentées par Donald Robinson contre plusieurs des membres de la Gendarmerie impliqués.

Je ne fais aucune recommandation, pour les raisons que je viens d'exposer.

**Recommandation 2 du rapport intérimaire :**
**Remise en liberté des personnes en état d'ébriété**

La recommandation 2 porte sur les décisions prises par les membres de la Gendarmerie en application du paragraphe 81(1) de l'*Offence Act* de la Colombie-Britannique. Cette disposition autorise les agents de la paix d'arrêter des personnes en état d'ébriété dans des circonstances précises. Elle permet également de relâcher une personne en état d'ébriété et de la confier à une personne adulte qui est consentante à prendre charge de la personne et qui peut le faire. La recommandation portait que la Gendarmerie fasse en sorte que ses membres

comprennent bien les responsabilités que comporte cette loi et gardent un dossier complet et précis de la façon dont elles sont remplies. De plus, il était recommandé que les membres déterminent s'il y a ou non une personne adulte qui est consentante à prendre charge de la personne arrêtée et qui est capable de le faire.

Il faudrait autant que possible relâcher la personne en état d'ébriété et la remettre à cet adulte plutôt que la placer dans une cellule.

Le Commissaire est d'avis que la politique de la Gendarmerie est claire et appropriée en ce sens que les membres sont tenus de se conformer aux obligations statutaires, comme celles imposées par l'Offence Act. Cette politique implique pour les membres le devoir de s'acquitter de leurs tâches et de leurs responsabilités de façon consciencieuse et avec diligence; d'appliquer la loi justement, fermement et de façon raisonnable; et de faire preuve de discernement et de prudence dans l'exercice des pouvoirs que la loi leur confère. Le Commissaire constate que rien dans l'*Offence Act* n'oblige un agent de police à rechercher un adulte en état de prendre charge de cette personne. Le Commissaire déclare qu'il est donc compréhensible que l'agent qui a effectué l'arrestation n'ait fait aucune tentative dans le présent cas. Toutefois, le Commissaire a chargé le directeur de l'application d'examiner la politique de la Gendarmerie et d'établir si elle était convenable.

J'ignore sur quoi se base le Commissaire pour dire qu'il était compréhensible que l'agent responsable de l'arrestation dans le présent cas n'ait rien fait pour voir s'il y avait un adulte capable de prendre charge de Donald Robinson. Peut-être le Commissaire se réfère-t-il au fait que le détachement avait une soirée fort occupée et qu'un certain nombre de personnes avaient été placées en cellule en vertu de l'alinéa 81(1)b) de l'*Offence Act*. Gibsons est toutefois une petite collectivité et M. Robinson y a de la famille. La Commission sait que les membres font fréquemment usage de leurs pouvoirs discrétionnaires lorsqu'ils ramassent des personnes, pour s'enquérir

s'il y a un endroit où on peut les amener, plutôt qu'à la prison. Il s'agit d'un exercice raisonnable des pouvoirs discrétionnaires en ce sens qu'il donne un sens au pouvoir de relâcher prévu à l'alinéa 81(1)b) de l'*Offence Act*. Il est raisonnable également, lorsque la conséquence de la mise en détention d'une personne est de les placer dans des cellules trop petites pour les nombreux prisonniers qui y sont logés. C'est en outre une application discrétionnaire qui concorde avec les principes de justice et de prudence que l'on trouve dans le Manuel d'administration de la Gendarmerie.

Il aurait été beaucoup plus convenable que le Commissaire reconnaisse de façon plus positive que, même s'il n'y avait pas d'obligation juridique de le faire, c'est un exercice raisonnable des pouvoirs discrétionnaires de déterminer s'il existe une alternative à la mise en détention d'une personne. J'admets que les questions de politiques doivent être élaborées à l'intérieur de la Gendarmerie dans un esprit de consultation et de considération. Toutefois, j'aurais pensé que le Commissaire aurait pu donner au Directeur de l'application une certaine orientation concernant l'opportunité d'incorporer une ligne de conduite à l'intention des membres relativement au pouvoir discrétionnaire qui leur est conféré par l'alinéa 81(1)b) de la *Offence Act* et les circonstances où ce pouvoir discrétionnaire peut être exercé.

**Recommandations 3, 4, 6, 7, 8 et 9 du rapport intérimaire : Politique de la Gendarmerie sur les soins de surveillance**

Pour ce qui est des recommandations 3, 4, 6, 7, 8 et 9, le Commissaire signale qu'il a examiné la politique de la Gendarmerie à la lumière des recommandations et juge qu'elle est convenable en ce qui concerne les soins carcéraux des prisonniers. Le Commissaire a chargé le directeur de la formation d'étudier la recommandation 6 et de déterminer si les membres et les gardes civils devraient recevoir une formation

additionnelle pour mieux reconnaître les signes et les symptômes dénotant la nécessité d'une évaluation ou d'une aide médicale à l'intention des prisonniers.

Les recommandations 3, 4, 6, 7, 8 et 9 établissent un lien entre la politique de la Gendarmerie et la mise en application de cette politique. Je ne considère pas ces recommandations comme élément critique de la politique. De fait, le rapport intérimaire, à la page 34, qualifie les dispositions de la politique comme étant louables. Les dispositions pertinentes de la politique de la Gendarmerie sont jointes à l'Annexe II. Après examen de ces dispositions, j'estime moi aussi qu'elles sont louables. Toutefois, je comprends que les recommandations découlant de la constatations que la politique de la Gendarmerie n'était pas appliquée dans ce cas. Je crois comprendre que les recommandations sont structurées dans la perspective d'améliorer le lien entre la politique et la mise en application constante. Dans le présent cas, il y avait un manquement évident dans l'application de la politique de la Gendarmerie au niveau du détachement.

Bien que la formation envisagée dans la réponse du Commissaire est loin de répondre avec satisfaction à ces recommandations, la réponse du Commissaire dans son ensemble a manqué l'occasion d'expliquer la façon dont la Gendarmerie veille à l'application de ses politiques dans la pratique. Le Commissaire est bien sûr au courant des mécanismes en place dans la Gendarmerie qui sont conçus pour veiller à l'application des politiques et il prend sans doute cette connaissance comme une donnée dans la préparation des avis dans des cas comme celui-ci. La population n'a toutefois que peu d'idées des efforts faits par la Gendarmerie pour assurer la conformité de ses actes avec la politique de la Gendarmerie.

Il s'agit d'un cas où le membre responsable ce soir-là n'a pas suivi la politique. Ce défaut n'est venu en partie à la connaissance de la direction de la Gendarmerie et cela après des

représentations tenaces des plaignants pour que l'on enquête sur la question. Ce n'était qu'après une audience publique intégrale que tous les faits ont été mis au jour.

**Recommandation 5 du rapport intérimaire : Plus d'un prisonnier par cellule**

La recommandation 5 traite de la démarche à adopter lorsqu'il y a plus d'un prisonnier dans la même cellule. Certains postes n'ont qu'une seule cellule. Le Commissaire a informé le directeur de l'application de revoir l'approche de la Gendarmerie à cet égard. Je m'attendrais à ce que dans cette affaire comme dans toute autre impliquant un réexamen de la politique de la Gendarmerie, le Commissaire informe la Commission de tout changement apporté à la politique.

**Recommandations 10 et 11 du rapport intérimaire : Enquêtes internes de la GRC**

Les recommandations 10 et 11 traitent de l'importance d'une enquête prompte et impartiale sur les plaintes impliquant des questions graves, comme des allégations de voies de fait par un membre de la Gendarmerie. Il a été recommandé qu'aucun membre du détachement ne soit affecté à l'enquête. Dans sa réponse, le Commissaire remarque que ces recommandations ne portent pas directement sur les plaintes elles-mêmes et qu'il les prendra en délibération. Le Commissaire note qu'il faudrait un amendement à la *Loi sur la GRC* pour retirer au commandant du détachement le pouvoir d'enquêter sur une plainte du public. Le Commissaire ajoute que si cet amendement est adopté, on tiendra compte des recommandations.

Je crois que le Commissaire a mal interprété la *Loi sur la GRC*. L'article 45.38 autorise le Commissaire à établir des règles sur les procédures à suivre dans l'examen des plaintes au titre de la Partie VII. L'alinéa 45.37(4) prévoit qu'une plainte doit être examinée selon ces règles. Il est certain que la façon selon laquelle l'examen d'une plainte du public est effectuée

relève entièrement du contrôle du Commissaire en vertu des pouvoirs dont il dispose d'établir des règlements. Ce pouvoir spécial s'inscrit en regard du pouvoir général du Commissaire de contrôler et de gérer la Gendarmerie. On peut également noter que l'organisation de la Gendarmerie par postes et l'attribution des responsabilités des postes respectifs sont établies par règles internes et par règlement et non par la loi elle-même.

Le Commissaire a établi des règles en vertu de la Partie VII pour l'enquête sur les plaintes du public. Ces règles obligent le commandant du détachement de conduire ou de faire conduire une enquête sur une plainte du public. À cet égard, les règlements sont le pendant de la Partie IV de la *Loi sur la GRC* qui traite de la discipline. La Partie IV oblige les commandants de détachement ou tout officier responsable d'un membre à conduire ou à faire conduire des enquêtes de contraventions suspectes du Code de déontologie. Il n'y a toutefois rien dans la *Loi sur la GRC* qui exige que les enquêtes au titre de la Partie VII suivent le même processus que celles de la Partie IV. De fait, la Partie IV et la Partie VII créent des procédures entièrement différentes pour les mesures disciplinaires d'une part, et pour les plaintes du public d'autre part. De toute façon, la Partie IV ne restreint pas aux commandants de détachement le pouvoir d'enquêter sur les infractions disciplinaires alléguées. Tout officier responsable d'un membre peut examiner la question ou la faire examiner. Cela permet à la Gendarmerie de soustraire l'enquête sur des questions disciplinaires graves au contexte étroit du détachement. Une même souplesse pourrait facilement être insufflée dans les règles gouvernant l'examen des plaintes du public au titre de la Partie VII. L'observation du Commissaire voulant que les recommandations 10 et 11 ne concernent pas directement la plainte elle-même va dans le même sens que les observations du Commissaire concernant la conclusion 18. Les commentaires que j'ai faits sur la conclusion 18 au sujet de l'importance et de l'interrelation d'une enquête bien menée pour le règlement d'une plainte du public peuvent également s'appliquer ici.

En conséquence je réitère les recommandations 10 et 11 aux fins du présent rapport final et demande au Commissaire de réexaminer sa réponse face à ces recommandations.

## Observations finales sur l'avis du Commissaire

### *Les mesures disciplinaires imposées*

Le Commissaire a déclaré que la Gendarmerie est très préoccupée par la conduite du caporal B.L. Waite. Je suis heureux de voir que le Commissaire a exprimé cette préoccupation dans son avis. L'observation du Commissaire sur les mesures disciplinaires internes imposées au caporal Waite au titre de la Partie IV de la *Loi sur la GRC* traite toutefois des mesures déjà imposées au caporal avant l'audience publique.

Selon les faits mis au jour à l'audience, le caporal Waite avait été réprimandé sur trois chapitres, notamment : défaut de consigner l'information concernant les blessures de Donald Robinson sur la formule prescrite par la Gendarmerie à cette fin; défaut d'assurer une protection adéquate à Donald Robinson contre un autre prisonnier dans la cellule, et défaut de consigner dans le livre des prisonniers le retrait et le retour subséquent de Donald Robinson dans la cellule.

Les conclusions du rapport intérimaire vont au-delà de cela. Il est regrettable que les mesures disciplinaires dans le présent cas n'aient été basées que sur une évaluation partielle des faits. Je reconnais les difficultés qu'il y a pour relier les conclusions établies dans le processus de la Partie VII aux mesures disciplinaires imposées au titre de la Partie IV. Toutefois, le fait que la mesure disciplinaire n'ait pas été basée sur tous les faits que l'on connaît présentement est loin d'être satisfaisant. Aucune punition n'a été imposée au caporal Waite pour les voies de fait subies par Donald Robinson.

Dans la mesure où cela découle des dispositions de la *Loi sur la GRC* qui séparent le processus des plaintes du public du processus disciplinaire, la solution peut reposer sur un amendement législatif. Ces questions ont été abordées dans le premier (aux p. 70-73) et dans le second (aux p. 80-83) Rapport annuel de la Commission.

### *Mesures disciplinaires et Loi sur la protection des renseignements personnels*

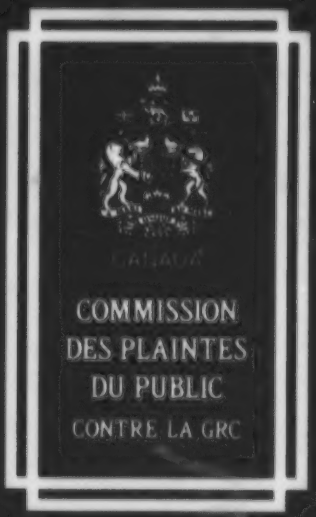
Conformément à la politique de la Gendarmerie, le Commissaire n'a pas divulgué la mesure disciplinaire imposée. Le point de vue de la Gendarmerie royale est que la *Loi sur la protection des renseignements personnels* empêche la divulgation des mesures disciplinaires effectivement imposées à un membre. C'est une question sur laquelle la Gendarmerie et la Commission ont des interprétations différentes des exigences de la *Loi sur la GRC* par rapport à la *Loi sur la protection des renseignements personnels*. La Commission estime que la Partie VII oblige le Commissaire à divulguer toute mesure prise ou à prendre par le Commissaire en réponse à une plainte du public, de sorte que la divulgation de la mesure disciplinaire imposée est autorisée par la *Loi sur la GRC* et n'enfreint pas la *Loi sur la protection des renseignements personnels*.

C'est nettement un cas où la divulgation de la mesure disciplinaire imposée sert l'intérêt public. Cette divulgation accroîtrait grandement la confiance du public envers la Gendarmerie. Ni le plaignant ni le public ne peuvent se satisfaire d'une déclaration générale disant que des mesures disciplinaires ont été ou seront prises. Aucune force policière, y compris la GRC, ne peut espérer avoir et conserver la confiance du public, dans les cas où la police s'est conduit incorrectement, à moins de divulgation des mesures disciplinaires réelles qui sont prises.

Étant donné les points de vue juridiques différents sur l'application de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*, il devrait y avoir un amendement législatif pour s'assurer que la divulgation soit faite. Le litige est une autre voie mais les poursuites juridiques impliquent des délais et des dépenses considérables et pourraient aboutir à un résultat, qui selon les règles de l'interprétation statutaire, serait insatisfaisant en principe. Cette question a déjà été abordée dans les rapports annuels de la Commission.

*Suivi*

Tel que signalé dans plusieurs cas, le Commissaire a renvoyé les questions à ceux qui sont responsables du personnel, de l'application ou de la formation à la Gendarmerie. Le Commissaire a entrepris de suivre personnellement le règlement final des questions traitées dans son avis. Je m'attends à ce que le Commissaire informe la Commission de ce règlement final.




# QUESTIONS DE DROIT DISCUTÉES DEVANT LES TRIBUNAUX ET DANS DES AVIS JURIDIQUES

## PARTIE III

# CHAPITRE 7 QUESTIONS DE DROIT DEVANT LES TRIBUNAUX

Cette année, les tribunaux se sont penchés sur deux questions se rapportant à la Commission. La première était de savoir si la Partie VII de la *Loi sur la GRC* a un effet rétroactif. La seconde avait trait aux limites, le cas échéant, auxquelles est assujettie la Commission en tant que jury en ce qui touche la réception de certains documents de la GRC. La Commission peut-elle recevoir en preuve des documents dont la divulgation, selon la GRC, causerait du tort aux relations internationales, à la défense ou à la sécurité nationale? Rappelons-nous que la Partie VII de la *Loi sur la GRC* autorise la Commission à siéger à huis clos pour entendre de tels éléments de preuve.

## Rétroactivité : Les tribunaux en désaccord

Dans le rapport de l'an dernier, nous mentionnions que la Section de première instance de la Cour fédérale avait conclu que les Parties VI et VII avaient un effet rétroactif. Cela voulait dire qu'elles s'appliquaient aux actes accomplis par un membre de la GRC avant leur entrée en vigueur.

Le juge McKay a expliqué comment la question avait évolué :

> Je suis disposé à conclure que les Parties VI et VII des modifications à la Loi ont été adoptées dans le but principal de protéger le public et la G.R.C. elle-même contre le risque de partialité réelle ou appréhendée dans le traitement des plaintes déposées au sujet de la conduite de la Gendarmerie. Avant ces modifications, c'était la G.R.C. elle-même qui agissait comme seul arbitre des plaintes portées contre elles. La possibilité de faire réviser par la Commission de façon impartiale et ouverte le règlement

> des plaintes ne peut qu'améliorer la confiance du grand public dans la Gendarmerie et ses activités.
>
> À mon avis, l'objectif primordial des Parties VI et VII de la Loi est de favoriser un objectif public, en l'occurrence la protection du public. Dans la mesure où l'on peut considérer que ces modifications touchent des droits ou des intérêts acquis ou amènent à infliger une peine liée à une conduite antérieure, cet aspect est secondaire par rapport à l'objectif primordial qui existe en l'espèce. Compte tenu de l'objectif primordial poursuivi en l'espèce, à savoir la protection de l'intérêt public, la présomption de non-rétroactivité de la Partie VII à l'égard des actes accomplis avant son entrée en vigueur est réfutée. (*Objet : Loi sur la Gendarmerie royale du Canada* [1990] 2 C.F.750 aux p. 774-75.

Le Procureur général du Canada a demandé à la Cour d'appel fédérale d'examiner ce jugement. Un jury composé de trois membres a infirmé la décision de la Section de première instance. Le juge MacGuigan a déclaré ce qui suit, au nom de la Cour d'appel :

> À mon avis, les mêmes éléments de preuve relatifs à l'intention du législateur qui établissent que les Parties VI et VII ne sont pas une exception purement procédurale à la présomption de non-rétroactivité indiquent également que le législateur voulait que la loi dispose pour l'avenir plutôt que pour le passé. L'adoption de la Partie VII impose au personnel de la G.R.C. de nouvelles incapacités (quant à la réputation et à la discipline) et de nouvelles obligations (quant à la suite à donner aux plaintes). On ne saurait avec réalisme prétendre

> qu'aucune de ces peines ne constitue une punition pour l'événement. C'est effectivement l'un des buts visés, lorsque le personnel de la G.R.C. se rend coupable d'une faute. On ne protège pas simplement le public contre une inhabilité prolongée comme dans l'arrêt *Brosseau*, mais on le protège en dénonçant et en punissant les contrevenants. Par ailleurs, on cherche autant que possible à protéger les personnes qui sont membres de la G.R.C. et celles qui n'en font pas partie des accusations injustifiées portées contre elles. Il est possible qu'un membre de la G.R.C. ait été accusé d'une infraction, puis jugé et acquitté conformément aux dispositions de la Partie II de la Loi dans leur rédaction en vigueur avant l'adoption des modifications en question. Une application rétroactive de la Partie VII pourrait avoir pour conséquence de soumettre une seconde fois cette personne au processus d'enquête. En fait, cette personne aurait pu avoir été reconnue coupable en vertu de l'ancienne Partie II et avoir été punie en conséquence, mais l'affaire pourrait être réexaminée si la rétroactivité était reconnue. (p.35, non publié, 8 décembre 1990)

Devant ces opinions contradictoires, on a demandé aux membres de la Commission si la question devait être tranchée par la Cour suprême du Canada. Les avis étaient partagés. La Commission a finalement demandé à l'un des plus éminents avocats du Canada, M[e] Michael Goldie, c.r. du cabinet Russell & DuMoulin, à Vancouver, de répondre à ces deux questions :

1. À votre avis, quelles sont les chances pour que la Cour suprême du Canada infirme la décision de la Cour d'appel fédérale?

2. Recommanderiez-vous ou non que la Commission demande la permission d'interjeter appel?

Me Goldie a répondu ce qui suit :

1. Si l'on tient compte de la réserve formulée plus loin dans la présente, j'estime à au moins 50 % les chances que la Cour suprême du Canada accueille l'appel qui serait interjeté à l'égard de la décision de la Cour d'appel fédérale.

2. Je recommande que la Commission demande à la Cour suprême du Canada l'autorisation d'en appeler de cette décision.

L'une des questions importantes était de savoir si la Cour d'appel fédérale avait interprété correctement le jugement rendu par la Cour suprême du Canada dans l'affaire *Brosseau c. Alberta Securities Commission* ([1989] 1 R.C.S. 301). L'avocat consulté par la Commission soutenait que les motifs invoqués par la Cour d'appel fédérale étaient trop limités et que l'analyse de la Section de première instance était supérieure. En outre, la Cour d'appel était peut-être allée trop loin en concluant que la Partie VII de la Loi autorisait la tenue d'une deuxième enquête sur la conduite d'une personne si la première avait été menée en vertu de l'ancienne version de la Loi.

Me Goldie a également indiqué que la Cour d'appel n'avait pas entièrement raison de conclure que l'application rétroactive de la Partie VII aurait nécessairement une incidence sur les droits acquis. Il a fait référence au pouvoir conféré au Président, au paragraphe 45.42(2) de la Loi, de se déclarer satisfait de la décision rendue par la GRC à l'égard d'une plainte et d'établir un rapport final à cet effet.

L'avocat a mis en question l'inférence de la Cour d'appel suivant laquelle une audience convoquée en vertu de la Partie VII doit être considérée comme une punition en soi. Tenir une audience n'est que l'une des possibilités qui s'offrent au Président en vertu des articles 45.42 et 45.43. Si le président décide de tenir une audience, la procédure d'audience comporte toutes les garanties nécessaires pour protéger le membre de la GRC.

Me Goldie a également contesté l'opinion de la Cour voulant que l'intention du Parlement en adoptant la Partie VII était de maintenir deux processus de règlement des plaintes – le nouveau et l'ancien. Il doutait que le Parlement eût voulu préserver le précédent processus dans le but de protéger les droits acquis – c'est-à-dire les droits dérivant de l'utilisation de l'ancien processus pour un ensemble de faits identiques. De toute évidence, le Parlement jugeait déficient le processus existant puisqu'il a décidé d'en adopter un nouveau.

Pour ce qui est de la seconde question – la Commission devrait-elle demander l'autorisation d'en appeler de la décision de la Cour d'appel fédérale – l'avocat a affirmé qu'il serait dans l'intérêt public de clarifier le champ de compétence de la Commission tôt dans son existence. La Commission a donc chargé l'avocat de demander à la Cour suprême du Canada la permission d'interjeter appel.

[Le 30 mai 1991, comme le rapport allait sous presse, la Commission apprend que la Cour suprême du Canada a décidé de ne pas accorder l'autorisation d'en appeler sur la question de rétroactivité de la procédure des plaintes. Ce qui veut dire que la Commission n'a pas de juridiction et que la procédure ne s'applique pas aux incidents s'étant produits avant le 30 septembre 1988.]

## Habilité de la Commission à recevoir des preuves en tant que jury

Le chapitre 5 du rapport annuel de 1989-1990 portait sur les enquêtes et les audiences d'intérêt public. L'une des audiences concernait une personne qui avait obtenu des autorités municipales un permis l'autorisant à manifester pendant la visite du président américain Bush à Ottawa. La GRC a empêché cette personne de manifester.

Les membres de la Commission siégeant à l'audience ont demandé à la GRC de présenter certains documents – notamment, deux dossiers de renseignement de sécurité et son Manuel de la police de protection. L'avocat de la GRC a refusé de présenter ces documents. La Commission lui a ensuite demandé de produire un certificat d'opposition à cet effet, conformément à la *Loi sur la preuve au Canada*. Une fois le certificat délivré, la Commission a demandé à la Cour fédérale de trancher la question.

La Cour fédérale a d'abord conclu que la demande de la Commission était inopportune. Elle a appuyé sa décision sur le jugement rendu par la Cour suprême du Canada dans la cause *Northwestern Utilities c. Edmonton* ([1979] 1 R.C.S. 684). Dans cette affaire, l'avocat d'une commission de services publics a comparu devant un tribunal après que la décision de son client ait été portée en appel et a présenté une argumentation détaillée à l'appui de la décision de la commission en faveur d'une compagnie de services publics.

Le juge Estey a parlé au nom de la Cour :

> Une participation aussi active ne peut que jeter le discrédit sur l'impartialité d'un tribunal administratif lorsque l'affaire lui est renvoyée ou lorsqu'il est saisi d'autres procédures concernant des intérêts et des questions semblables ou impliquant les mêmes parties. La Commission a tout le loisir de s'expliquer dans ses motifs de jugement et elle a enfreint de façon inacceptable la réserve dont elle aurait dû faire preuve lorsqu'elle a participé aux procédures comme partie à part entière, en opposition directe à une partie au litige dont elle avait eu à connaître en première instance. (p.709)

Le juge Estey a ajouté (p. 709) que la Cour suprême a toujours voulu « limiter le rôle du tribunal administratif dont la décision est contestée à la présentation d'explications sur le dossier dont il était saisi et d'observations sur la question de sa compétence, même lorsque la loi lui confère le droit de comparaître ».

La Cour fédérale a également adhéré aux conclusions auxquelles est arrivée la Cour d'appel fédérale dans la cause *Ferguson Bus Lines c. Le Syndicat uni du transport, section locale 1374* ((1990) A-257-89). La Cour d'appel, s'appuyant sur la décision rendue par la Cour suprême dans l'affaire *Paccar c. l'Association canadienne des travailleurs des industries mécaniques et assimilées, section locale 14* ([1989] 2 R.C.S. 983), a statué qu'un tribunal devrait comparaître devant la cour *uniquement* quand sa compétence est en cause. Par conséquent, la présente Commission a l'obligation d'être et de paraître impartiale en tant qu'organisme quasi-judiciaire; il était donc inopportun pour elle de prendre l'initiative de faire une telle demande auprès de la Cour fédérale.

Cependant, étant donné que cette position ne réglait en rien la question en litige, la Cour a examiné le fond de la question. Elle a évalué le pour et le contre de la divulgation et de la non-divulgation afin de déterminer si le certificat d'opposition devait être maintenu. Il s'agissait donc de se demander si l'une des parties, à savoir le plaignant, subirait un préjudice du fait de se voir refuser l'accès aux documents. La Cour a jugé que l'intérêt public n'exigeait pas la divulgation des informations. Elle a également conclu que ce serait desservir l'intérêt public que de communiquer des renseignements de nature délicate quand ils ne sont pas indispensables à une conclusion de fait.

Après avoir obtenu un certain nombre d'avis à cet effet, la Commission a décidé d'en appeler de la décision de la Cour d'appel fédérale. L'un des motifs d'appel serait que les conclusions de la Cour étaient erronées. En fait, la Commission

avait demandé à comparaître devant la Cour fédérale dans le but même de savoir si elle avait la compétence voulue pour entendre les preuves en question. La Commission, semblerait-il, a comparu à juste titre devant la Cour si l'on se base sur les causes *Northwestern*, *Paccar* et *Ferguson Bus Lines*. Aucune date d'audience n'a encore été fixée.

# CHAPITRE 8 QUESTIONS DE DROIT SOULEVÉES DANS DES AVIS JURIDIQUES

## Rapports d'audience de la Commission : disponibilité

Au Chapitre 6 du rapport annuel de 1989-1990, intitulé « Une procédure vraiment publique? », la Commission expliquait que la *Loi sur la protection des renseignements personnels* semblait empêcher de rendre publiques les conclusions et les recommandations d'une audience publique tenue par des membres de la Commission. En effet, la Partie VII de la Loi exige que le rapport soit envoyé au Ministre et au Commissaire. Elle ne mentionne personne d'autre. En conséquence, si l'on interprète la *Loi sur la protection des renseignements personnels* de façon stricte, la Commission ne peut communiquer le contenu du rapport à aucune autre personne.

Une telle interprétation, toutefois, semblait aller à l'encontre des règles de la justice naturelle. La Commission a demandé un avis juridique. L'avocat a conclu que les principes de la justice fondamentale et la règle de la transparence devant les tribunaux sont sous-entendus dans la Partie VII de la *Loi sur la GRC*. Le Parlement ne pouvait avoir voulu qu'il en fût autrement. Le public avait donc le droit de prendre connaissance du rapport de l'audience.

La *Loi sur la GRC* exige que le commissaire de la Gendarmerie, sur réception du rapport, examine les conclusions et les recommandations qu'il renferme. Il doit ensuite aviser par écrit le Ministre et le président de la Commission des mesures additionnelles qu'il envisage de prendre. Si le Commissaire choisit de s'écarter des conclusions ou des recommandations, il doit en donner les raisons au Président. Une fois avisé, le Président doit établir un rapport final.

Si l'on interprète la *Loi sur la protection des renseignements personnels* de manière stricte, le rapport final, comme celui qui est rédigé après une audience publique, ne serait pas accessible au public. La Commission a néanmoins conclu que le rapport final, tout comme l'autre, devait être rendu accessible au public. C'est ainsi que le public peut prendre connaissance des rapports finals.

### Un plaignant a-t-il le droit de savoir quelles sanctions disciplinaires sont imposées à un membre?

Il peut arriver que le plaignant veuille connaître les sanctions disciplinaires imposées au membre de la GRC à la suite d'une plainte. Les avis divergent quant au droit du plaignant de savoir. Toutefois, l'opinion semblant prévaloir dans la population et chez les personnes qui étudient l'obligation de la police de répondre de ses actes est celle selon laquelle les citoyens devraient pouvoir savoir quelles mesures disciplinaires sont imposées par suite d'une plainte. De fait, cette règle a été incorporée dans certaines lois provinciales récentes sur les plaintes du public contre la police.

Il se peut que les corps policiers en général ne partagent pas ce point de vue. Certains estiment que les dispositions législatives sur la protection des renseignements personnels empêchent la divulgation des sanctions.

La Commission a demandé à un avocat si, à son avis, le commissaire de la GRC est tenu, aux termes de la Partie VII, d'informer le plaignant des mesures disciplinaires. L'avocat a conclu que la Loi laisse peu de choix au Commissaire. Les sanctions disciplinaires doivent être divulguées au plaignant. Comme cette information est demandée en vertu de la *Loi sur la GRC*, sa divulgation constitue une exception à l'interdiction générale de communiquer des renseignements personnels sans le consentement de l'individu concerné, interdiction qui est contenue dans la *Loi sur la protection des renseignements*

*personnels;* en effet, l'article 8 de cette dernière autorise la communication de tels renseignements conformément à une loi fédérale.

La GRC n'est pas de cet avis.

**Le commissaire de la GRC est-il un « membre » suivant la Partie VII de la Loi sur la GRC?**

L'une des plaintes formulées visait le commissaire de la GRC. La Commission a déterminé que le Président devait mener une enquête dans l'intérêt public. Dans le cadre de cette enquête, le Président a envoyé des questions au Commissaire. Celui-ci a refusé de répondre, soutenant qu'il n'était pas un « membre » de la GRC assujetti à la Partie VII de la *Loi sur la GRC*.

L'interprétation du Commissaire était difficilement acceptable, car au paragraphe 2(1) le terme «membre» est ainsi défini : « Personne nommée en qualité d'officier ou à tout autre titre en vertu de l'article 5... » Le paragraphe 5(1) dit ceci : « Le gouverneur en conseil peut nommer un officier, appelé commissaire de la Gendarmerie royale du Canada... ».

Deux possibilités s'offraient au président de la Commission : demander aux tribunaux de rendre une décision ou consulter un avocat ayant de l'expérience en droit administratif. Il a choisi la seconde. Pour plus de certitude, il a consulté deux avocats, à savoir James MacPherson, doyen de l'Osgoode Hall Law School, un expert en droit constitutionnel, et Bryan Williams, c.r., un praticien expérimenté qui a déjà été Président de L'Association du Barreau canadien.

*L'opinion du doyen MacPherson*

Selon l'interprétation du doyen MacPherson, le Commissaire est un « membre » de la Gendarmerie aux termes de la Partie VII de la Loi.

Cette interprétation est corroborée par d'autres dispositions de la Partie VII, selon lesquelles le but de cette dernière est de permettre que les plaintes des citoyens contre la Gendarmerie soient réglées au moyen d'un système externe, impartial et transparent. En l'absence de dispositions explicitement contraires, le Commissaire devrait donc, conformément à l'objectif de la Partie VII, être assujetti à la Loi si une plainte est formulée contre lui.

En outre, plusieurs fonctions énumérées à l'article 37 de la Loi militent pour l'interprétation selon laquelle le Commissaire est un membre pouvant faire l'objet d'une plainte. Ainsi, l'alinéa 37f) dit ceci :

> 37. Il incombe à chaque membre :
>
> ...
>
> f) d'être incorruptible, de ne pas rechercher ni accepter des avantages particuliers dans l'exercice de ses fonctions...

Le Commissaire se trouverait à rechercher et à obtenir un avantage particulier s'il pouvait se soustraire au processus de règlement des plaintes du public prévu à la Partie VII.

La Loi attribue un rôle de premier plan au Commissaire. On peut soutenir qu'en principe et par souci d'équité, il devrait être assujetti aux dispositions de la Loi relatives à la déontologie et à l'inconduite. Cela vaut d'autant plus quand l'intérêt public est en jeu.

La Commission connaît les arguments en faveur de l'interprétation voulant que le Commissaire ne soit pas un membre aux termes de la Partie VII. Tout au long de la Loi, y compris la Partie VII, le Commissaire joue un rôle clé au chapitre de la discipline et des plaintes. On peut soutenir que le Parlement n'a jamais eu l'intention d'appliquer la Partie VII au Commissaire, car cela engendrerait de la confusion et serait injuste pour ce dernier.

On peut répondre à cela que les parties de la Loi définissant le rôle de gestionnaire du Commissaire sont très différentes de la Partie VII, laquelle est axée sur les droits du public. Il est donc peu probable que le rôle du Commissaire en tant que gestionnaire l'empêche d'être assujetti à la Partie VII, qui n'a aucunement trait à l'aspect administration.

La principale thèse avancée par ceux qui estiment que la Partie VII ne vise pas le Commissaire pourrait être formulée comme suit :

> La Partie VII assigne au Commissaire des fonctions précises et à caractère décisif, entre autres :
>
> 1) examiner la plainte après avoir reçu un rapport intérimaire, rédigé par les membres de la Commission siégeant à l'audience ou par le Président, qui contient des conclusions et des recommandations;
>
> 2) aviser le Ministre et le Président des mesures qu'il compte prendre en réponse aux conclusions et aux recommandations.
>
> Suivant le paragraphe 5(2) de la Loi, le Commissaire ne peut déléguer ces pouvoirs. De plus, l'article 37 dit que chaque membre doit éviter tout conflit d'intérêt réel, apparent ou possible. Le Commissaire se retrouverait inévitablement en situation de conflit d'intérêt s'il était à la fois la personne visée par la plainte et celle qui décide si les conclusions et les recommandations de la commission ou du Président seront acceptées. Comment le Commissaire pourrait-il agir équitablement si c'est sa conduite qui était soumise à un examen minutieux?

Ce raisonnement n'est pas sans valeur mais il ne résiste pas à un examen rigoureux. Par exemple, le paragraphe 15(1) dit qu'en cas d'empêchement du Commissaire, le sous-commissaire le plus ancien peut exercer ses pouvoirs et fonctions. Ainsi, si le Commissaire fait l'objet d'une plainte, son sous-commissaire peut agir à sa place. En outre, le paragraphe 24(4) de la *Loi d'interprétation* précise que la mention d'un fonctionnaire public dans le cadre de ses attributions vaut mention de son délégué ou adjoint.

Il se peut que ces deux paragraphes ne l'emportent pas sur la disposition relative à la non-délégation de pouvoirs qui figure au paragraphe 5(2) de la *Loi sur la GRC*. Il reste néanmoins d'autres raisons valables de conclure que le rôle assigné au Commissaire dans la Partie VII ne le met pas à l'abri des plaintes.

D'abord, le Commissaire peut continuer d'assumer le rôle que lui attribue la Partie VII même s'il est l'objet d'une plainte. Il n'est pas rare que des lois fédérales ou provinciales permettent à des fonctionnaires de cumuler deux fonctions. Ainsi, le procureur général est à la fois le premier conseiller juridique de la Couronne (fonction juridique) et un membre du Cabinet (fonction politique). Par conséquent, quand le Commissaire est tenu de donner suite aux conclusions et aux recommandations, il ne devrait pas se servir de son rôle pour se soustraire à un examen public et au processus de règlement des plaintes du public. Comme tout autre membre, il est assujetti aux principes stricts imposés par la Loi. Cela comprend les principes énoncés à l'article 37 :

> a) ...maintenir l'intégrité...de l'administration de la justice;
>
> f) ...ne pas rechercher ni accepter des avantages particuliers...;
>
> h) ...maintenir l'honneur de la Gendarmerie, ses principes et ses objets.

Que le Commissaire accepte des conclusions et des recommandations défavorables à son égard est tout à fait conforme à ces principes. De même, il est justifié de rejeter des conclusions et des recommandations le concernant s'il a des motifs raisonnables et défendables de le faire. En outre, le Commissaire n'a pas le dernier mot. S'il y a rejet, le Président peut toujours rédiger un rapport final qui s'adresse, entre autres, au Ministre. En tant que supérieur du Commissaire, le Ministre peut décréter que celui-ci a tort.

Un autre argument repose sur les importants objectifs de la *Loi sur le plan public*. En effet, la Loi vise à favoriser la transparence et le respect de l'obligation de rendre compte de la part de la Gendarmerie ainsi qu'à fournir un processus externe de règlement des plaintes déposées par le public concernant la conduite de membres de la GRC. Les effets recherchés seraient sérieusement amoindris si le chef de la GRC était à l'abri du processus de règlement des plaintes. Comme l'a déclaré le juge Dickson dans l'arrêt *Putnam et Cramer* :

> [L]e moyen le plus sûr de miner la confiance du public dans la Gendarmerie et la justice en général serait d'enfermer la GRC dans un cocon et de faire échapper les actes de ses membres aux enquêtes d'un tribunal indépendant. ([1981] 2 R.C.S., 267 à 298)

Ces propos s'appliqueraient sûrement au Commissaire aussi.

Le dernier argument est l'absence d'ambiguïté des dispositions législatives pertinentes. En effet, le Commissaire est explicitement inclus dans la définition du terme « membre » contenue dans la Loi. Il doit donc, à moins que le Parlement ne l'exclue, être considéré comme assujetti à la Partie VII.

*L'opinion de Me Williams*

Me Williams en est lui aussi venu à la conclusion que le commissaire de la GRC est un « membre » aux termes de la Partie VII. Voici son raisonnement.

Deux règles fondamentales régissent l'interprétation des lois. Premièrement, elles doivent être interprétées suivant le sens courant des mots qu'elles renferment. Le Commissaire est un officier de la GRC. Comme un officier est également un membre, le Commissaire doit être inclus dans les « membres ».

Deuxièmement, il faut interpréter une loi en tenant compte du méfait que le législateur a voulu corriger en l'adoptant. À cette fin, les tribunaux peuvent considérer l'objet de la loi – c'est-à-dire quels problèmes elle avait pour but de résoudre. Les tribunaux estiment que ce qui peut le mieux les renseigner sur la nature du méfait à corriger, ce sont les rapports des commissions d'enquête. Ils examinent aussi parfois les débats parlementaires. De plus, les déclarations faites par un Ministre lors du dépôt d'un projet de loi à la Chambre des communes sont admissibles devant les tribunaux lorsqu'il s'agit de déterminer les intentions du législateur.

Il convient donc d'examiner le rapport de la Commission Marin (1976) et les rapports de la Commission McDonald (1981). Ces rapports montrent qu'en créant la Commission des plaintes du public, le Parlement a voulu enrayer une sérieuse érosion de la confiance du public dans la Gendarmerie. Celle-ci n'a pas enquêté correctement sur l'inconduite de la police, ce qui a entraîné cette perte de confiance. Il était primordial d'établir un organisme indépendant habilité à enquêter sur les allégations d'inconduite et à surveiller la manière dont la Gendarmerie y donnerait suite.

La Commission McDonald a clairement vu la nécessité de faire examiner par un organisme externe autorisé, le processus de règlement des plaintes contre la GRC. Elle a suggéré

d'appeler cet organisme le Bureau de l'inspecteur des pratiques policières. L'inspecteur pourrait enquêter sur tous les aspects des activités et de l'administration de la GRC, y compris les actes discutables des membres. L'inspecteur aurait même accès au Premier Ministre si l'intégrité du solliciteur général était mise en doute. Rappelons que le solliciteur général est l'autorité politique dont relève le commissaire de la GRC.

La Commission McDonald a conclu en outre que le gouvernement s'était montré, bien à tort, peu enclin à intervenir dans les affaires de la GRC. Il y avait deux raisons à cette réticence : la place importante qu'occupe le Commissaire dans l'administration gouvernementale et le fait que le gouvernement doive compter sur la GRC pour appliquer les lois fédérales. Cette réticence s'est manifestée même quand de graves questions se sont posées relativement au contrôle que le gouvernement doit exercer en dernier ressort sur la Gendarmerie. Trois autres facteurs venaient accroître les problèmes relatifs à l'obligation de rendre compte :

1) le principe mal défini de non-ingérence du gouvernement dans les prises de décision des agents de la paix;

2) l'ambiguïté entourant le statut juridique du sous-solliciteur général par rapport au Commissaire de la GRC; et

3) le caractère monolitique de la Gendarmerie.

La Commission McDonald a fait un commentaire particulièrement pertinent :

> Nous tenons pour axiomatique que la police dans un État démocratique ne doit jamais se placer au-dessus de la loi. Tout comme notre constitution assujettit les forces armées à l'autorité civile, les forces policières doivent

> obéir aux gouvernements qui, eux-mêmes, sont responsables envers des corps législatifs élus par le peuple. (*Deuxième rapport : La liberté et la sécurité devant la loi*, vol. 2, p. 1061-1062)

Une lacune que devaient corriger les dispositions législatives proposées était donc le fait que le Commissaire ne rende pas suffisamment de comptes.

Dans la déclaration que le Ministre a faite lors du dépôt des modifications de la *Loi sur la GRC*, dont la nouvelle Partie VII, il a clairement indiqué que le gouvernement adhérait dans l'ensemble aux recommandations du rapport Marin.

Me Williams a cité des extraits pertinents du rapport Marin et en a souligné les recommandations clés. Il a conclu qu'il était clair que le Parlement avait l'intention d'adopter les propositions de ce rapport. Le Parlement voulait ainsi créer un organisme possédant des pouvoirs de surveillance totalement indépendants de ceux du commissaire de la GRC. Grâce à ces changements, le public ne pourrait qu'avoir confiance dans le processus de rendre compte de la police.

Me Williams a affirmé qu'il fallait voir dans la Partie VII de la Loi une volonté de réaliser ces changements. Il était donc essentiel que la Commission soit habilitée à enquêter sur tous les membres de la Gendarmerie, y compris le Commissaire.

Le Commissaire pourrait soutenir qu'il n'est pas un « membre » parce que s'il prenait une décision le concernant, il ne serait pas impartial. De plus, il ne pourrait pas déléguer la responsabilité que lui confie la Partie VII en raison de la restriction imposée à cet égard par le paragraphe 5(2) de la Loi. Le Commissaire ne peut déléguer la tâche de réviser les conclusions et les recommandations formulées par le Président ou les membres de la Commission siégeant à l'audience.

Il ne peut non plus déléguer la fonction d'aviser le Ministre et le Président de toute mesure additionnelle devant être prise par suite de ces conclusions et recommandations.

Par contre, le paragraphe 24(4) de la *Loi d'interprétation* dit que la mention d'un fonctionnaire public dans le cadre de ses attributions vaut mention de ses successeurs à la charge et de son ou leurs délégués. Il ne s'agit pas d'une délégation mais bel et bien d'une transmission automatique de pouvoirs à laquelle on doit vraisemblablement avoir recours quand le fonctionnaire est dans l'incapacité de remplir ses fonctions. On peut donc affirmer que le sous-commissaire peut exercer les pouvoirs du Commissaire. En outre, l'article 15 de la *Loi sur la GRC* dit qu'en cas d'absence ou d'empêchement du Commissaire, le sous-commissaire le plus ancien dirige et administre la Gendarmerie. Ainsi, s'il y avait « empêchement » pour cause de partialité ou d'apparence de partialité, le sous-commissaire le plus ancien agirait à la place du Commissaire.

Si, toutefois, le sous-commissaire le plus ancien était dans l'impossibilité de le remplacer, le Commissaire devrait, par la force des choses, remplir lui-même ses fonctions. Dans un tel cas, une exception serait faite à la règle selon laquelle nul ne peut être à la fois juge et partie.

En outre, la jurisprudence montre qu'un chef de police, même quand il est un témoin, peut légalement enquêter sur une infraction commise par l'un des ses agents, porter des accusations et rendre une décision, si ces pouvoirs lui sont conférés par la loi. Qui plus est, les fonctions assignées au Commissaire aux paragraphes 45.46(1) et (2), à savoir réviser les rapports et répondre au Président et au Ministre, sont si peu importantes dans la structure de la Loi que, vraisemblablement, la partialité du Commissaire ne le frapperait pas d'incapacité. Elle n'invaliderait certainement pas la procédure entamée par la Commission relativement à la conduite du Commissaire.

Enfin, la GRC doit être vue comme un corps policier qui est comptable envers les citoyens qu'il dessert. Cet argument s'appuie sur le « common law » et la règle de droit, qui sont le fondement constitutionnel de notre société. L'intention du Parlement était manifestement que tous les membres de la Gendarmerie rendent compte de leurs actions au public par l'entremise de la Commission.

Pour toutes ces raisons, l'opinion la plus valable est celle voulant que le commissaire de la GRC, comme les autres membres de la GRC soit assujetti à la Partie VII de la Loi.

* * *

Vu l'importance de la question et l'existence d'avis contradictoires, le président de la Commission a envisagé de s'adresser aux tribunaux. Il a consulté des représentants du ministère de la Justice, qui estimaient eux aussi que la question devait être tranchée par voie d'un exposé de cause. Une requête conjointe sera donc présentée à la Section de première instance de la Cour fédérale.

**Est-ce que la démission, la retraite, le renvoi ou une autre forme de départ d'un membre de la GRC influe sur le pouvoir de la Commission de traiter une plainte le concernant?**

*L'opinion de Me Williams*

Me Williams a relevé les dispositions pertinentes de la Loi et de son règlement d'application. Il a fait observer qu'un membre ou officier peut quitter la GRC pour prendre sa retraite, à la suite d'une démission ou pour d'autres raisons. Il peut être renvoyé si une autorité compétente juge qu'il a contrevenu au Code de déontologie. Un membre garde son statut à moins qu'il quitte la Gendarmerie ou soit renvoyé en application de la *Loi ou du Règlement*. Si les mesures prises en vue du départ du membre n'aboutissent pas à un départ officiel, la Commission conserve le pouvoir d'enquêter sur une plainte déposée contre lui.

Dans l'affaire *Priel v. Maurice* [1989] 3 W.W.R. 673), la Cour suprême du Canada a conclu que le comité de discipline d'un barreau n'avait pas la compétence voulue pour étudier une plainte concernant un ancien membre qui était devenu juge.

Une décision contraire avait été rendue dans la cause *Samuels v. Council of College and Physicians and Surgeons (Saskatchewan)* ([1966] 57 W.W.R. 385). Dans cette affaire, le comité de discipline du collège avait entamé des procédures contre un médecin. Ce dernier avait demandé un ajournement pour pouvoir préparer sa défense. Durant la période d'ajournement, il n'avait pas versé la cotisation requise pour rester membre du collège. Il a ensuite soutenu que le collège n'avait aucune compétence à son égard parce qu'il n'en était plus membre.

La Cour du Banc de la Reine de la Saskatchewan a conclu que le médecin était affilié au collège quand le processus disciplinaire a été amorcé. Il ne pouvait échapper à une décision définitive simplement en se faisant rayer du tableau après avoir délibérément omis de payer sa cotisation. Rien dans la Loi n'empêchait le comité de discipline de mener le processus à terme.

Dans l'affaire *Priel* ([1988] 1 W.W.R. 491 (1987)), la Cour d'appel de la Saskatchewan a fait une importante distinction entre les causes *Samuels* et *Priel*. Dans *Priel*, la personne avait déjà été nommée juge lorsque l'accusation a été officiellement déposée. Ce qui n'était pas le cas dans *Samuels*. La Cour a conclu qu'on aurait pu établir un rapport entre la cause *Samuels* et l'affaire *Priel* uniquement si la personne concernée dans cette affaire avait encore été membre du barreau au moment où le processus disciplinaire a été mis en branle.

En outre, dans une cause entendue en 1838, à savoir *Simes v. Gibbs* (6 Dowl. 310), le juge a statué qu'un avocat ne pouvait retirer son nom du tableau du barreau seulement pour échapper aux conséquences de sa conduite du temps où il exerçait sa profession.

Dans l'affaire *Kimmerly v. Law Society of Yukon* ([1987] 3 Y.R. 54), la Cour suprême du Yukon a jugé que le barreau avait le pouvoir d'enquêter sur la conduite d'un de ses membres même s'il était devenu depuis Ministre de la Justice. La cour n'a pas accepté l'affirmation voulant que les déclarations du Ministre lors de l'incident aient été faites uniquement dans le cadre de ses fonctions ministérielles et qu'elles n'aient absolument rien à voir avec son statut de membre du barreau.

Me Williams a ensuite parlé des dispositions de la *Loi sur la GRC* relatives à la compétence de la Commission à l'égard des membres ayant quitté la GRC. Étant donné la déclaration contenue dans l'arrêt *Friel*, selon laquelle « la solution de la question en litige reposait uniquement sur le libellé de la *Legal Profession Act* et de la *Judges Act* », l'élément primordial est l'interprétation de la *Loi sur la GRC*. En interprétant la Loi, il importait de se rappeler son but.

Il convenait donc de se demander quel manque le Parlement avait cherché à corriger. Les tribunaux estiment que ce qui peut le mieux les renseigner sur la nature des lacunes, ce sont souvent les rapports des commissions d'enquête, ou encore les débats du Parlement lors du dépôt des projets de loi.

Me Williams a fait référence au rapport de la Commission Marin (1976) et à ceux de la Commission McDonald (1981). L'argumentation présentée dans ces rapports laisse entendre qu'en créant la Commission des plaintes du public contre la GRC, le Parlement a voulu freiner une sérieuse érosion de la confiance du public dans la Gendarmerie. Cette perte de confiance était attribuable au fait que la Gendarmerie n'avait pas enquêté correctement sur les nombreuses preuves d'inconduite de ses membres. Pour remédier à cela, un organisme indépendant devait être habilité à enquêter sur toutes les allégations d'inconduite dont feraient l'objet les membres de la Gendarmerie.

De même, la déclaration faite par le Ministre lors du dépôt de la Partie VII de la *Loi sur la GRC* montre clairement que le gouvernement voulait appliquer les principales recommandations du rapport Marin.

Me Williams a soulevé un autre argument. Le « common law » et la règle de droit sont le fondement constitutionnel de notre société. La GRC doit être vue comme un corps policier qui est comptable envers les citoyens qu'il dessert. De plus, l'intention du Parlement était que la Gendarmerie rende compte de ses actions au public par l'intermédiaire de la Commission.

Le Parlement comptait manifestement que la Commission accroîtrait la confiance du public dans le processus de rendre compte de la police. La Commission est essentiellement une commission royale permanente. Elle doit absolument être habilitée à enquêter sur la conduite de tous les membres de la Gendarmerie, même ceux qui ont été renvoyés ou sont partis d'eux-mêmes.

La Commission est censée être un organisme d'enquête et de consultation, et non un comité de discipline ou d'arbitrage. Elle a été créée pour veiller à ce que la GRC rende compte de ses actes. Elle ne répondrait pas aux attentes du Parlement si la Gendarmerie ou l'un de ses membres pouvait contrecarrer une enquête au moyen d'une retraite, d'une démission, d'un renvoi ou d'une autre forme de départ.

L'affaire *Priel* ne vient pas limiter les pouvoirs de la Commission puisqu'elle mettait en cause un comité de discipline dont le mandat était de punir les membres d'un groupe professionnel. La Commission ne peut infliger des sanctions disciplinaires.

Vu que la Commission est une commission royale permanente, elle a évidemment le pouvoir de se pencher et d'enquêter sur toutes les plaintes concernant la conduite de membres de la Gendarmerie, même s'ils ne travaillent plus pour ce corps policier au moment de la tenue de l'enquête par suite

d'un renvoi, d'une démission, d'une retraite ou d'une autre forme de départ. On peut difficilement concevoir, par exemple, que le Parlement aurait voulu empêcher la Commission d'enquêter sur des questions comme l'affaire Donald Marshall, simplement parce que le membre dont la conduite était en cause n'était plus au service de la GRC. Empêcher la Commission d'enquêter irait à l'encontre de sa raison d'être.

*L'opinion du doyen MacPherson*

Le doyen MacPherson a envisagé deux scénarios. Dans le premier cas, une plainte est formulée contre un membre. Après que la plainte a été déposée mais avant qu'elle soit réglée, le membre cesse d'être au service de la GRC. Dans le second cas, la plainte est formulée après que le membre a cessé de travailler pour la GRC. Dans les deux cas, il importe peu que la raison du départ soit un renvoi, une démission, une retraite ou autre chose.

*Scénario nº 1 : Le membre quitte la Gendarmerie après que la plainte a été déposée mais avant qu'elle soit réglée.*

Le principal argument contre la poursuite du traitement d'une plainte visant un ex-membre est qu'un « membre » a des droits en vertu de la Partie VII. En effet, il est censé être avisé de la plainte et recevoir le rapport du Commissaire après l'enquête, en plus d'avoir le droit de comparaître aux audiences de la Commission en tant que l'une des parties. L'argument est donc le suivant : comme ces dispositions spéciales se rapportent toutes aux « membres » de la Gendarmerie, si une personne n'a plus ce statut, il faut mettre fin au processus parce que l'un des principaux participants prévus dans la Loi n'est plus concerné.

Certaines causes viennent appuyer cet argument. Ainsi, dans l'affaire *Ross v. B.C. Psychological Association* ((1987), 19 B.C.L.R. (2d) 145), la Cour d'appel de la C.-B. a statué que l'audience disciplinaire d'une association ne pouvait se poursuivre après la démission du membre. La Cour d'appel du

Nouveau-Brunswick est arrivée à une conclusion semblable dans l'affaire *Pelletier v. Law Society of New Brunswick* ((1989), 59 D.L.R. (4th) 401).

En revanche, la Cour d'appel de la Saskatchewan a conclu, dans la cause *Priel*, que l'expression « member of the society » contenue dans la loi applicable désignait un membre de la société au moment où les actes sont accomplis aussi bien que durant le processus disciplinaire. On trouve une argumentation similaire dans l'arrêt *Samuels*.

En outre, le but de la Partie VII de la *Loi sur la GRC* est de créer un processus permettant aux citoyens de déposer des plaintes concernant la conduite de membres. Il serait injuste d'arrêter une enquête ou une audience en raison d'une cessation d'emploi, qu'elle soit ou non liée à la plainte. Par exemple, ce ne serait pas respecter l'intention de la Loi que d'enquêter sur la conduite d'un membre âgé de 30 ans mais pas sur celle de son collègue de 55 ans impliqué dans le même incident, du simple fait qu'il a pris sa retraite avant la fin de l'enquête. Il serait encore plus injuste de mettre fin à une enquête ou à une audience uniquement parce que le membre finit par démissionner ou être renvoyé à la suite de la plainte.

Il y a un autre argument en faveur de la poursuite de l'enquête ou de l'audience après qu'il y ait eu cessation d'emploi. Suivant l'article 45.38 de la Loi, le commissaire de la GRC peut établir des règles pour régir la procédure que doit suivre la Gendarmerie lorsqu'elle traite d'une plainte dans le cadre des plaintes relevant de la Partie VII. En vertu de cette disposition, le Commissaire a publié des ordres permanents (Plaintes du public). L'article 10 de ces ordres permanents exige qu'une enquête sur une plainte soit menée à terme même si le membre démissionne ou qu'il cesse, pour une autre raison, d'être au service de la Gendarmerie. Cette règle régit uniquement le Commissaire et la Gendarmerie. Si celle-ci poursuit son processus interne de règlement des plaintes même après la démission

du membre ou un départ fondé sur un autre motif, rien dans la Partie VII de la Loi n'indique que le processus qu'elle prévoit devrait être plus restrictif.

Par conséquent, la Partie VII autorise la poursuite de l'enquête ou de l'audience quand un membre démissionne ou part pour d'autres raisons après qu'une plainte a été déposée.

*Scénario nº 2 : Le membre quitte la Gendarmerie avant que soit déposée une plainte concernant sa conduite du temps où il était membre.*

Dans le premier scénario, la plainte est formulée, puis le membre quitte la Gendarmerie. Dans ce cas-ci, le membre part avant même que la plainte soit déposée.

Le principal argument contre le fait d'autoriser une plainte en vertu de la Loi est que ce serait une plainte « en l'air ». Il doit y avoir un membre actif pouvant faire l'objet d'une plainte.

D'autres arguments soulevés relativement au premier scénario s'appliqueraient également ici. Le processus décrit à la Partie VII garantit certains droits au membre. Comme ces droits se rapportent aux « membres », le processus doit s'arrêter quand une personne perd ce statut. Un des participants clés prévus dans la Loi n'est plus concerné.

L'article 10 des ordres permanents du Commissaire exige qu'une enquête soit menée à terme même si le membre démissionne ou cesse, pour une autre raison, d'être au service de la Gendarmerie. On pourrait faire valoir que les mots « menée à terme » sous-entendent que la plainte doit être formulée pendant que le membre est encore au service de la Gendarmerie, sinon l'article 10 ne s'applique pas. De la même façon, la Partie VII ne devrait pas s'appliquer.

Un autre argument ayant encore plus de poids s'appuie sur la décision rendue par la Cour suprême dans l'affaire *Priel*, dont nous avons parlé précédemment. La Cour a conclu que

la *Legal Profession Act* de la Saskatchewan pourrait s'appliquer à un ex-membre seulement si, au moment où la plainte a été déposée, il était affilié au barreau. Dans cette loi, le terme « member » n'incluait pas les ex-membres. De même, le terme « membre » contenu dans la *Loi sur la GRC* ne devrait pas englober les anciens membres.

Ces arguments ont un certain poids, mais les arguments contraires en ont encore plus.

D'abord, aux paragraphes 45.35(1) et 45.37(1) (qui autorisent la formulation de plaintes), il est question de la « conduite ...d'un membre ». Cela laisse entendre que la date importante n'est pas celle du dépôt de la plainte mais celle où a eu lieu la présumée inconduite.

Cette interprétation cadre bien avec l'intention de la Loi, qui est d'encourager un examen indépendant des allégations d'inconduite envers les citoyens. Si une plainte est formulée après que le membre a démissionné, pourquoi pourrait-il se soustraire à un processus que devront subir ses collègues impliqués dans le même incident qui, eux, demeurent au service de la Gendarmerie? Celle-ci doit sûrement vouloir savoir si elle peut faire quelque chose pour empêcher qu'un incident du même genre se répète. Elle doit certes vouloir savoir également ce qui est arrivé au plaignant dans le but d'atténuer le tort causé par l'incident.

Ainsi, il ne semble ni logique ni équitable d'empêcher le dépôt d'une plainte concernant la « conduite » d'un membre simplement parce qu'il a quitté la Gendarmerie, par hasard ou à dessein.

Cette conclusion peut sembler aller à l'encontre de celle à laquelle on est arrivé précédemment en se fondant sur l'article 10 des ordres permanents du Commissaire. Les mots « menée à terme » laissent entendre que la plainte doit être formulée pendant que la personne fait encore partie de la Gendarmerie. Cependant, il est question ici du moment où

la procédure doit *se terminer* et non de celui où elle doit *débuter*. La question de savoir quand la plainte doit être initialement formulée n'est donc pas abordée.

Il reste donc la cause *Priel*. Dans cette affaire, un processus disciplinaire est entamé à la suite d'une plainte. La Partie VII ne comporte pas un tel processus. L'aspect discipline est plutôt traité dans les Parties IV et V. Le processus prévu à la Partie VII peut éventuellement aboutir à un processus disciplinaire, mais ce n'est pas son but. Cette partie de la Loi établit un régime destiné à inciter les citoyens à signaler la présumée inconduite d'un membre à un organisme externe, transparent et impartial. Comme d'autres parties de la *Loi sur la GRC* traitent explicitement de la discipline interne, on peut conclure à juste titre que la Partie VII est axée sur les citoyens.

Dans les dispositions législatives portant sur la discipline, « l'intention est de punir » (juge en chef Bayda de la Saskatchewan, affaire *Priel*). Les sanctions autorisées dans la plupart des dispositions sur la discipline – radiation, suspension, blâme ou amende – reflètent cette intention. Les dispositions de la Partie VII se rapportant à la « décision » sont structurées différemment. Les rapports établis par la Commission ou le Président renferment des conclusions et des *recommandations*. Le Commissaire *révise* la plainte à la lumière des conclusions et recommandations. Le Président *examine* le rapport du Commissaire et établit un *rapport final* dans lequel il communique au *Ministre* et au *Commissaire* les conclusions et les *recommandations* qu'il estime indiquées. Ce processus donne fortement à penser que l'un des principaux objectifs de la Loi est d'utiliser le processus de règlement des plaintes pour améliorer la Gendarmerie. Personne n'est puni. L'accent est plutôt mis sur la GRC en tant qu'institution. Cela milite contre l'argumentation présentée dans les causes susmentionnées. Ces causes ont trait à la discipline, ce qui n'est pas le cas de la Partie VII.

En conclusion, si la plainte est formulée en temps voulu et se rapporte à la conduite du membre, elle peut et doit alors être

traitée. Cela est valable même si le membre quitte la Gendarmerie avant le dépôt de la plainte. Ce qui compte, c'est que la présumée inconduite se soit produite pendant que la personne était au service de la GRC, peu importe qu'elle perde ensuite son statut de membre.

Cette fois encore, en raison de l'existence d'opinions contradictoires, le ministère de la Justice a accepté de se joindre à la Commission pour soumettre la question à la Section de première instance de la Cour fédérale.

**Avant d'établir son rapport final, le président de la Commission est-il tenu d'envoyer à toutes les parties l'avis du Commissaire qu'il a reçu en réponse à un rapport intérimaire?**

Cette question découle d'une demande reçue par l'avocat d'une personne dont la plainte avait été entendue par des membres de la Commission. Après l'audience, le rapport intérimaire avait fini par être envoyé au plaignant. Suivant la Loi, le Commissaire doit également recevoir ce rapport. Après l'avoir examiné, il doit aviser par écrit le président de la Commission de toute mesure additionnelle prise ou devant l'être quant à la plainte. Si le Commissaire choisit de s'écarter des conclusions ou des recommandations énoncées au rapport, il doit en donner les raisons dans l'avis. La question est donc de savoir si les règles de l'équité obligent le Président à transmettre l'avis du Commissaire aux parties en cause avant d'établir le rapport final.

La question est intéressante puisque la Loi précise que, sur réception de l'avis du Commissaire, le Président doit, après l'avoir examiné, transmettre son rapport final. Elle ne dit pas que le Président, quand il rédige ce rapport, doit également prendre en considération les opinions des parties sur l'avis du Commissaire. S'il est vrai que la Loi ne contient aucune prescription explicite à cet effet, elle ne renferme aucune interdiction non plus.

Vu son importance, la question a été soumise à un éminent professeur de droit administratif de l'Osgoode Hall Law School, M. John Evans.

Selon la *Loi sur la GRC*, un rapport intérimaire peut être établi non seulement par les membres de la Commission ayant siégé à l'audience, mais aussi par le président de la Commission après une enquête. En conséquence, nous avons demandé à M. Evans de déterminer également si l'avis du Commissaire doit être envoyé aux parties quand il fait suite à un rapport d'enquête intérimaire.

M. Evans a commencé son analyse en citant le principal énoncé moderne concernant l'application du devoir d'agir équitablement à l'exécution de fonctions légales. Cet énoncé est contenu dans l'arrêt *Cardinal c. Directeur des établissements Kent* ([1985] 2 R.C.S. 643). À la page 653, le juge Le Dain affirme ceci :

> [À] titre de principe général de « common law », une obligation de respecter l'équité dans la procédure incombe à tout organisme public qui rend des décisions administratives qui ne sont pas de nature législative et qui *touchent les droits, privilèges ou biens d'une personne...* (les italiques sont du soussigné)

On pourrait faire valoir, a expliqué M. Evans, que le pouvoir d'établir un rapport final n'a pas besoin d'être assujetti à l'obligation de respecter l'équité puisque ce rapport ne détermine pas directement les droits légaux d'individus. Il a valeur de « recommandation » et non de « décision » ; de plus, il ne fait pas partie intégrante d'un processus qui aboutit à la détermination des droits du plaignant ou du membre en cause. Cependant, a-t-il ajouté, il est maintenant établi en droit que le devoir d'agir équitablement peut s'appliquer à l'exercice d'un pouvoir d'enquêter et de faire des rapports, même si ce pouvoir ne permet pas de prendre des décisions définitives quant aux droits ou aux intérêts d'un individu.

M. Evans a donné plusieurs raisons pour lesquelles un tribunal pourrait bien conclure que le Président doit agir équitablement quand il examine l'avis du Commissaire, et avant de transmettre le rapport final. Ces raisons sont exposées dans l'énoncé d'opinion ci-annexé.

Il a ensuite réfuté un argument basé sur la règle selon laquelle la mention de l'un implique l'exclusion de l'autre. Cet argument allait comme suit : comme le Président est tenu d'examiner l'avis du Commissaire avant de rédiger son rapport final, il n'est nullement dans l'obligation de prendre en considération les vues de toute autre personne. M. Evans a souligné que l'application stricte de cette règle est de moins en moins acceptée par les tribunaux. Il a cité un jugement rendu par l'English House of Lords dans l'affaire *Wiseman v. Borneman* ([1971] A.C. 297 à 308 (1969)) :

> [Traduction non officielle] Depuis longtemps les tribunaux, sans jamais rencontrer d'opposition de la part du Parlement, complètent la procédure établie par la loi quand ils jugent nécessaire de le faire pour [garantir l'équité].

M. Evans a indiqué que même si le rapport final du Président ne prive pas une personne d'un droit ni ne détermine l'un de ses intérêts, il influe sur d'importants intérêts à la base de la Loi : l'adoption par le Commissaire de mesures appropriées pour réparer le tort causé au plaignant et prévenir la répétition d'actes offensants, et la protection des membres de la Gendarmerie contre des accusations injustifiées.

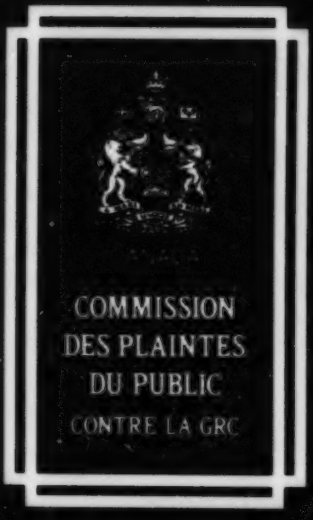
M. Evans a ensuite analysé la portée du devoir d'agir équitablement. À son avis, le Président est obligé de fournir à toute partie qui le demande une copie du rapport intérimaire contenant les conclusions et les recommandations de la Commission après une audience.

M. Evans est revenu sur la question de l'avis du Commissaire. Il a affirmé que la nécessité de transmettre l'avis aux parties était encore plus grande si le Président se proposait de modifier le rapport intérimaire en raison de l'avis.

M. Evans a ensuite émis l'hypothèse suivante : un tribunal statue que le devoir d'agir équitablement oblige le Président à divulguer à une personne seulement la partie de l'avis où le Commissaire attaque les éléments de preuve de la personne, et la partie du rapport à laquelle répond l'avis. Cependant, il pourrait s'avérer difficile dans la pratique de déterminer l'étendue de la divulgation. De plus, une divulgation limitée pourrait aller beaucoup moins dans le sens de la Loi qu'une divulgation complète et courante.

Après avoir reçu ces documents, les parties seraient tenues de faire connaître leurs opinions par écrit au Président. Toutefois, la présentation de documents écrits peut être insuffisante si une question de fait est en cause, à tout le moins si le différend repose sur la crédibilité d'un témoin. Si le Commissaire rejette une conclusion de fait énoncée dans le rapport intérimaire, et que la solution du différend est liée à une question de crédibilité, le Président devrait normalement, pour être équitable, renvoyer l'affaire à la Commission pour qu'elle entende d'autres témoignages. Ce n'est qu'à ce moment-là que le Président pourrait infirmer la conclusion du rapport intérimaire.

Renvoyer la question à la Commission peut engendrer un autre problème. En entendant d'autres témoignages, les membres de la Commission pourraient se trouver à enfreindre la règle selon laquelle un tribunal ne peut rouvrir une audience après avoir rendu une décision. Cependant, si le Président jugeait approprié de renvoyer l'affaire aux membres de la Commission, ceux-ci entendraient de nouveaux éléments de preuve en tant que représentants du Président. Autrement dit, les conclusions des membres siégeant à l'audience ne seraient pas ajoutées au rapport original mais constitueraient un autre rapport sur la question qui leur a été soumise.




# L'AUTONOMIE DE LA COMMISSION ET SON RAPPORT AVEC LES PROVINCES

## PARTIE IV

# CHAPITRE 9 LA COMMISSION ET LES PROVINCES

## Introduction

L'objet du présent chapitre est de montrer comment la Commission tient compte, dans l'exécution de son mandat, des intérêts et des préoccupations des provinces.

La Commission et la GRC sont des institutions fédérales. Toutefois, outre ses attributions à titre de police fédérale, la Gendarmerie joue le rôle de police provinciale partout au Canada, sauf en Ontario et au Québec, en vertu de contrats passés avec les huit autres provinces. Elle assure également le maintien de l'ordre, aux termes de contrats analogues, au Yukon et dans les Territoires du Nord-Ouest.

Suivant le rôle qu'elle est appelée à tenir à l'échelle des provinces et des territoires, la GRC maintient l'ordre dans des centaines de petites collectivités. De plus, près de 200 municipalités – ayant parfois une population nombreuse – dans les huit provinces « contractantes » reçoivent des services de la GRC en vertu d'ententes spéciales conclues avec elles. La moitié des membres de la Gendarmerie sont affectés à des services de police provinciaux et municipaux.

Les dix provinces ont des responsabilités dans le domaine de l'administration de la justice. Ces responsabilités sont prévues dans la constitution ou sont déléguées par le Parlement fédéral. Les provinces sont, bien entendu, responsables de l'application des lois provinciales et des poursuites engagées contre ceux qui les enfreignent, et elles assument de grandes responsabilités en ce qui concerne l'application du *Code criminel*, lequel est rédigé par le gouvernement fédéral, et les poursuites contre ceux qui y contreviennent. Les deux territoires ont également, en matière d'administration de la justice, une responsabilité, mais celle-ci leur est conférée par une loi fédérale, car ils sont considérés, au point de vue légal, comme

des émanations du Parlement fédéral. Il existe une différence considérable entre les provinces et les territoires. Dans les territoires, des procureurs fédéraux intentent des poursuites relativement aux infractions au *Code criminel*. Ces réserves étant faites, ce qui est mentionné ci-dessous, s'applique aussi bien aux provinces qu'aux territoires.

La Commission a reconnu que l'exécution de son mandat suscite un intérêt légitime de la part des provinces pour ses activités. Elle a entrepris d'en assurer la coordination et d'échanger des renseignements avec les provinces, suivant les besoins.

Les relations de la Commission avec les provinces présentent plusieurs aspects :

1. Là où la GRC donne des services de police provinciaux ou municipaux, la Commission tient, en fait, le rôle d'une commission de police provinciale dans le traitement des plaintes reçues du public.

2. Lorsqu'une plainte est déposée en vertu de la Partie VII de la *Loi sur la GRC* et que le plaignant ou le membre de la Gendarmerie en cause (i) fait l'objet d'une enquête relative à une infraction au *Code criminel* ou toute autre infraction à la suite de l'incident qui a donné lieu à la plainte, ou (ii) a été accusé d'une telle infraction, la Commission prend soin de ne pas s'ingérer dans l'administration courante de la justice. Elle assure la coordination de ses fonctions avec celles des responsables provinciaux de l'application de la loi et des poursuites, comme il convient dans chaque cas.

3. Il est souhaitable de favoriser la tenue de discussions, sur des sujets d'intérêt commun, entre la Commission et les responsables provinciaux (y compris les commissions de police provinciales) qui s'occupent de plaintes de ce genre.

Ces trois questions sont traitées plus loin dans le présent chapitre. Mais, d'abord, il sera brièvement question des tentatives faites par les provinces sur le plan législatif pour superviser l'action de la GRC. Le tableau en a déjà été esquissé dans nos premier et deuxième rapports annuels (aux pages 4 et 5 et aux pages 108 et 109, respectivement), mais du point de vue de l'historique des Parties VI et VII de la *Loi sur la GRC*.

## La question de compétence

Naturellement, les provinces contractantes ont considéré qu'elles avaient une responsabilité en matière de plaintes du public contre les services de police provinciaux et municipaux de la GRC. La plupart des procureurs généraux ou des solliciteurs généraux des provinces, sinon tous, jugeaient cette responsabilité conforme à la constitution en vertu du pouvoir des provinces de légiférer pour l'administration de la justice chez elles. De plus, avant que la *Loi sur la GRC* ne soit modifiée en 1986, il n'existait aucune loi fédérale prévoyant l'établissement d'une procédure, avec un organisme externe d'examen, pour ce qui concerne les plaintes du public.

Il n'est donc pas étonnant de constater que la plupart des provinces contractantes avaient adopté des textes de loi en vue de donner à leurs commissions de police, ou à un organisme spécialement créé, le pouvoir de s'occuper des plaintes du public contre les services de police provinciaux ou municipaux de la GRC. (Ces commissions provinciales ou organismes spéciaux sont habilitées, bien entendu, à recevoir les plaintes contre des services de police municipaux autres que ceux de la GRC.) Le Manitoba a été la première province à adopter, en 1971, une loi de ce genre, et il a été suivi de l'Alberta en 1973, puis de la Colombie-Britannique, de la Saskatchewan et de la Nouvelle-Écosse en 1974, enfin du Nouveau-Brunswick en 1977. Ces lois provinciales étaient fort diverses et certaines ont été modifiées par la suite.

Mais se posait toujours la question constitutionnelle de savoir dans quelle mesure une loi provinciale pouvait établir des règles à suivre au sujet du règlement des plaintes du public contre la GRC.

En 1978, dans l'arrêt *Keable et Procureur général de la province de Québec c. Procureur général du Canada* et autres, la Cour suprême du Canada a statué, au sujet d'une commission provinciale d'enquête sur des actes criminels reprochés à des membres de la GRC, que :

- en vertu de ses pouvoirs en matière d'administration de la justice, une province pouvait créer une commission chargée d'enquêter sur des actes criminels précis qu'auraient commis des membres de la GRC;
- une province ne pouvait pas donner à une commission le pouvoir d'enquêter sur l'administration et la gestion de la Gendarmerie.

Au nom de la Cour, le juge Pigeon a déclaré ([1979] 1 R.C.S. 218 à 242) :

> On ne conteste pas que l'établissement et l'administration de cette police dans le cadre du gouvernement du Canada relèvent de l'autorité du Parlement. Il est donc évident qu'aucune autorité provinciale ne peut s'ingérer dans son administration. Le personnel de la Gendarmerie royale ne jouit d'aucune immunité contre le pouvoir des autorités provinciales appropriées de faire enquête et d'instituer des poursuites en cas d'actes criminels commis par l'un d'eux comme par toute autre personne, mais ces autorités provinciales ne peuvent en prendre prétexte pour faire enquête sur l'administration et la gestion de cette police.

Trois ans plus tard, la Cour suprême du Canada a examiné la validité de la Loi qui a été adoptée en 1973 par l'Alberta et qui donnait à une commission provinciale le pouvoir de faire enquête sur des plaintes portées contre des membres de la GRC et de prendre des mesures disciplinaires. Dans l'arrêt *Procureur général de l'Alberta* c. *Putnam et Cramer* ([1981] 2 R.C.S. 267), la Cour a jugé inconstitutionnelles les dispositions contestées de la loi de l'Alberta. Le juge en chef Laskin a indiqué, au nom de la majorité, que le passage ci-dessus où le juge Pigeon indique les motifs du jugement établit le principe fondamental à appliquer.

Le juge en chef Laskin a reconnu dans les dispositions concernant des services de police provinciaux de la GRC un certain intérêt pour les provinces. Se référant au contrat passé avec l'Alberta, il a dit (à la page 278) :

> La province, au moyen de ce contrat, a simplement conclu une entente globale aux termes de laquelle les services de police sont assurés par l'engagement de la gendarmerie fédérale plutôt que par l'établissement, soit directement, soit par l'intermédiaire d'une institution municipale, de son propre corps de police. Les parties ont évidemment un intérêt constant à remplir leurs rôles respectifs conformément au contrat, ne serait-ce qu'en raison de la perspective toujours présente de négociations en vue d'un renouvellement. La province de l'Alberta, par exemple, a nécessairement un intérêt à ce que l'entente soit efficace, non seulement du point de vue économique ou du bon fonctionnement, mais aussi du point de vue du rapport entre le gouvernement de l'Alberta à travers ses ententes concernant les services de police et la collectivité qui bénéficie de ces ententes. On est cependant bien loin du droit d'une partie contractante

> de s'immiscer dans le mode de fonctionnement adopté par l'autre partie contractante pour assurer les services visés par l'entente.

Le juge en chef avait auparavant fait remarquer que la procédure disciplinaire de la GRC au sujet de ses membres était très détaillée. Elle porte « sur les plaintes, l'enquête, la punition, l'examen conformément aux formalités prescrites. »

En 1986, cinq ans après l'arrêt *Putnam et Cramer*, le Parlement a créé, pour la première fois, une procédure légale particulière pour le règlement des plaintes du public, notamment un examen par un organisme indépendant de l'extérieur – c'est-à-dire notre Commission. Il a également prévu un processus disciplinaire nouveau, comportant également un examen par un organisme de l'extérieur, le Comité externe d'examen. Le Parlement en est venu ainsi à aborder par voie législative le domaine des plaintes du public contre la GRC.

Le Parlement était sensible aux intérêts des provinces contractantes. La *Loi sur la GRC* prévoit la nomination à la Commission des plaintes du public d'un représentant à temps partiel pour chacune des provinces contractantes. Selon la Loi, le gouvernement fédéral doit, avant de nommer le représentant d'une province, consulter le Ministre qui est responsable des questions de police. Il faut également que la personne nommée soit désignée pour tenir une audience convoquée en vertu de la Partie VII au sujet de la conduite de membres agissant dans le cadre d'un contrat de services de police dans la province que cette personne représente.

Le Parlement a également reconnu le rôle de toutes les provinces – non seulement les huit qui ont passé des contrats avec la GRC pour obtenir des services de police provinciaux – dans le dépôt des plaintes.

Le public est autorisé, selon la Partie VII, à déposer des plaintes auprès de « l'autorité provinciale » qui a « compétence pour recevoir des plaintes et faire enquête ». (Elles peuvent être également déposées auprès de la Commission ou d'un membre de la GRC.)

Certaines lois provinciales dont il a été question figurent encore dans les recueils de lois provinciales en dépit de l'arrêt *Putnam et Cramer* ainsi que de l'entrée en vigueur des parties VI et VII de la *Loi sur la GRC*.

La Colombie-Britannique a adopté, en 1988, une nouvelle *Police Act* compatible avec la *Loi sur la GRC*. La Loi soustrait la GRC à l'application de la procédure relative aux plaintes des habitants de cette province. Par ailleurs, l'Alberta a adopté en 1988, après la proclamation de la Partie VII de la *Loi sur la GRC*, une loi qui prévoit expressément les règles à suivre pour traiter les plaintes contre la GRC. Certaines règles de procédure de l'Alberta semblent incompatibles avec la Partie VII de la *Loi sur la GRC*.

### La CPP comme commission provinciale

Les habitants des provinces contractantes ont tendance à demander à leurs procureurs généraux et, là où la fonction existe, à leurs solliciteurs généraux de s'occuper de leurs plaintes portant sur la conduite de membres de la GRC dans la prestation de services de police municipaux.

C'est pour cette raison qu'un certain nombre de provinces, comme on l'a dit plus haut, ont cherché à donner à des commissions provinciales de police ou à des organismes analogues le pouvoir de prendre des mesures concernant ces plaintes. Mais, comme on l'a vu, la Cour suprême du Canada a statué que cela ne pouvait se faire.

Il en résulte que, dans chaque administration « contractante », la Commission joue, en fait, le rôle d'une commission provinciale de police en s'occupant des plaintes du public concernant la conduite de membres de la GRC chargés de donner des services de police provinciaux et municipaux.

La Commission s'est donné pour objectif de fournir aux citoyens des provinces et territoires ayant passé des contrats, un service au moins aussi bon que celui qu'ils recevraient d'une commission de police provinciale.

Cette tâche est très difficile, et elle ne peut être accomplie que seulement dans des locaux situés à Ottawa. Le public a le droit d'avoir accès, dans la mesure du possible, aux services de la Commission. C'est pourquoi la Commission a élaboré un plan d'aménagement de bureaux régionaux et, à long terme, de bureaux satellites. La rapidité de la réalisation de ce projet dépend de la possibilité d'obtenir des ressources. Des bureaux régionaux ont été ouverts à Vancouver pour la Colombie-Britannique et le Yukon, et à Edmonton pour les provinces des Prairies et les Territoires du Nord-Ouest. La Commission espère ouvrir un bureau dans la région de l'Atlantique au cours de l'exercice à venir, puis, au cours des années suivantes, des bureaux satellites dans les deux territoires et dans les provinces contractantes qui n'ont pas de bureaux régionaux.

**Parties faisant l'objet d'enquêtes ou d'accusations**

La Commission peut se rendre compte qu'un plaignant ou un membre de la Gendarmerie fait l'objet, à cause de sa conduite, d'une enquête sur une infraction relative à l'incident qui a donné lieu à la plainte, ou d'accusations à ce sujet. Si tel est le cas, elle informe normalement le service de police ou le poursuivant compétent de l'intérêt que porte la Commission à cette affaire, et coordonne le traitement de la plainte avec l'enquête de la police et l'action de la poursuite.

Par exemple, la Commission attend normalement l'issue d'un procès criminel. Elle ne veut pas intervenir dans l'administration courante de la justice. De plus, en attendant l'issue des procès, elle peut bénéficier des éléments de preuve présentés sous serment et des décisions judiciaires.

## Discussions entre la Commission et les provinces

La Commission a adopté et mis en oeuvre une politique de bonnes voies de communication avec les fonctionnaires compétents des provinces et des territoires. Elle se proposait ainsi de les tenir au courant et de discuter avec eux de la façon dont la Commission fournit ses services chez eux et de coordonner comme il convient le rôle de la Commission et celui des responsables de l'application de la loi et de la poursuite en cas d'enquêtes criminelles ou de poursuites.

De plus, la Commission rencontre des représentants des commissions de police provinciales et des organismes analogues pour discuter de sujets d'intérêt commun. La Commission espère que ces discussions favoriseront une meilleure connaissance du processus de règlement des plaintes du public et permettront d'apporter des améliorations.

Il vaut aussi la peine d'élaborer des approches communes, dans la mesure où les mandats conférés par la loi le permettent. Le simple citoyen ne peut qu'être désorienté en constatant l'existence, dans sa province, de deux systèmes différents de règlement des plaintes du public et de deux organismes externes d'examen – l'un pour la GRC et l'autre pour les autres services de police. Dans une certaine mesure, cette confusion peut être réduite grâce à l'élaboration, en commun ou en consultation, de programmes de communication. Il y a eu certaines discussions pouvant mener à des programmes de ce genre.

La Commission a assemblé un cahier à feuilles volantes contenant un résumé de toutes les lois fédérales et provinciales prévoyant des mesures de surveillance de la police. La Commission espère que les commissions de police et les autres organismes responsables de l'application de la loi ou y ayant un intérêt trouveront ce volume utile. La Commission entend le tenir à jour en y consignant les modifications législatives qui peuvent être apportées partout au pays.

**Conclusion**

La Commission a reconnu que les relations qu'elle doit avoir avec les provinces et, par extension, avec les territoires sont très importantes.

En même temps, la Commission reconnaît qu'elle donne un service national et qu'il est souhaitable que ce service soit assuré de façon logique dans l'ensemble du Canada. La Partie VII doit être appliquée uniformément, de Terre-Neuve à la Colombie-Britannique, aux plaignants, aux membres de la GRC et à la G.R.C. elle-même. Du point de vue de l'équité et de l'intérêt du public, on ne peut faire moins.

# CHAPITRE 10 L'AUTONOMIE DE LA COMMISSION

## Introduction

Rien n'est plus essentiel à la capacité de la Commission de s'acquitter sans cesse de son mandat que de réussir à maintenir et à accentuer son autonomie et ce, autant dans les faits et dans la perception qui s'en dégage. C'est sans doute là un des plus grands défis que la Commission aura à relever au fil des années. C'est d'ailleurs pourquoi le président de la Commission a tenu à inclure dans le présent rapport annuel, son dernier avant de prendre sa retraite, une analyse du concept de l'« autonomie de la Commission », ses limites et certaines des menaces qui pèsent contre elle.

Aux yeux du législateur, la Commission devait être autonome. En présentant à la Chambre des communes le 11 septembre 1985 le projet de loi C-65 (qui ajoutait les Parties VI et VII à la *Loi sur la GRC*), le Solliciteur général du Canada de l'époque, l'honorable Perrin Beatty, a déclaré ce qui suit :

> Le projet de loi C-65 propose la création d'une Commission des plaintes du public, organisme *indépendant* et *impartial* qui *ne* ferait *pas* partie des structures de la GRC....
>
> Je vois l'établissement de la Commission des plaintes du public comme une modification de première importance. C'est une solution contemporaine à la nécessité de traiter de façon objective, ouverte et juste les plaintes formulées contre des agents de la GRC, solution qui méritera la confiance de la population. (les italiques sont du soussigné)

Le Parlement se trouvait ainsi à introduire dans l'administration de la justice au Canada une nouvelle et importante institution. Grâce à un mécanisme d'examen des plaintes du public, le comportement de la police serait soumis à une enquête impartiale et indépendante par une instance extérieure à la police. En effet, la GRC et ses membres seraient tenus de rendre compte de leur conduite par l'entremise de cette nouvelle institution. Par ailleurs, ils auraient l'occasion de faire valoir leur point de vue à la suite de plaintes déposées par le public.

Il est essentiel pour l'administration de la justice et pour son travail que la Commission soit autonome, autant dans l'exercice de son rôle proprement dit que dans la perception qui s'en dégage, c'est-à-dire qu'elle soit à l'abri des directives ou de l'influence de la GRC et de l'exécutif du gouvernement. L'autonomie est essentielle pour assurer l'impartialité et l'équité; elle est au coeur même de la raison d'être de la Commission.

On tient pour acquis que la Commission doit toujours veiller à protéger son autonomie.

Qu'entend-on par autonomie?

L'autonomie est une notion facile à comprendre. Toutefois, l'application de cette notion est parfois plus complexe. Pour ce qui est de la Commission, la complexité découle de ses rapports avec le Parlement, l'exécutif du gouvernement fédéral (surtout le Solliciteur général du Canada et le Secrétariat du Solliciteur général), la GRC et, comme on le verra dans le dernier chapitre, les provinces et les territoires. Enfin, la Commission doit être sensible aux attentes du public, de chacun des plaignants et des membres de la GRC. Elle doit également tenir compte du droit du public d'avoir confiance en la GRC.

À l'instar de la plupart des lois créant des tribunaux administratifs, les dispositions établissant la Commission et la procédure de règlement des plaintes du public ne font aucunement mention du principe de l'autonomie. D'ailleurs, pour trouver le véritable fondement juridique qui sous-tend l'autonomie de la Commission, il faut examiner les Parties VI et VII de la *Loi sur la GRC* dans le contexte des principes du droit administratif, notamment ceux régissant le devoir d'agir avec équité et impartialité.

Ces principes juridiques sont assez faciles à appliquer dans le processus d'audience. Toutefois, dans ses activités quotidiennes, la Commission doit toujours être consciente et soucieuse de son indépendance. En effet, elle doit continuellement l'affirmer et la protéger contre toute atteinte.

Plusieurs facteurs doivent entrer en ligne de compte.

Premièrement, la désignation même de la Commission en anglais – la « RCMP Public Complaints Commission » – fait qu'un grand nombre de personnes croient qu'elle fait partie intégrante de la GRC. À mesure que la Commission se fait connaître, ce problème tend à disparaître, mais il subsiste encore. On doit reconnaître qu'il faudra toujours renseigner le public sur la raison d'être et le rôle de la Commission.

Deuxièmement, la Commission est un tout petit organisme dans le vaste appareil du gouvernement fédéral. L'établissement et le maintien de son identité distincte dans la bureaucratie fédérale et dans le contexte politique de la capitale nationale, demandent un effort concerté et soutenu. Toutes les personnes avec lesquelles la Commission a eu des rapports dans ce milieu n'ont pas compris pleinement les implications de la situation juridique d'un organisme qui jouit d'une autonomie vis-à-vis de l'exécutif du gouvernement et de la GRC. Quoi qu'il en soit, la Commission a réussi, estimons-nous, à établir au sein de l'administration fédérale son identité d'organisme indépendant.

Troisièmement, un danger qui guette toutes les commissions administratives, c'est d'être « englouties » par l'organisme dont elles sont chargées de réglementer ou d'examiner. Les personnes appelées à étudier les tribunaux administratifs reconnaissent qu'il est par trop facile pour un tribunal d'en arriver à partager le point de vue de l'intérêt public mis de l'avant, de façon répétée peut-être, par ceux qui sont visés par la réglementation ou l'examen de l'organisme administratif. Cela est particulièrement vrai lorsque les représentants d'une organisation comparaissent souvent devant et traitent avec cet organisme administratif. Dans le cas qui nous intéresse, la GRC participe constamment aux activités de la Commission. Les tribunaux administratifs dont l'activité est limitée à une seule institution d'une telle envergure, et ses membres, sont peu nombreux. (Le Comité de surveillance des activités de renseignement de sécurité et la Commission des relations de travail dans la fonction publique en sont d'autres exemples.) Il faut veiller à ce que le petit chien de garde ne soit pas écrasé ou avalé par l'éléphant!

En s'acquittant des responsabilités de la Commission, le Président, d'autres membres et les employés font la connaissance de cadres supérieurs et d'autres officiers de la GRC. Ils en arrivent à comprendre les difficultés éprouvées par la Gendarmerie et la raison d'être de ses politiques et ses pratiques. Nul doute qu'ils en arrivent à avoir du respect pour les normes générales de professionnalisme des membres de la GRC. Le défi que la Commission des plaintes du public contre la GRC doit sans cesse relever, c'est de gagner la confiance et la collaboration de la GRC sans compromettre pour autant sa capacité de juger en toute liberté de la validité des plaintes (c'est-à-dire du bien-fondé de la conduite de la GRC) et de la façon dont elle devrait s'acquitter de son mandat.

Quatrièmement, une revendication d'indépendance n'est pas un plaidoyer contraire au respect de l'obligation de rendre compte. Il est question plus loin des diverses façons dont la Commission est comptable au public par l'entremise du

Parlement et de ses Comités. De plus, étant donné la transparence de ses politiques, de ses procédés et de ses décisions, la Commission renseigne les plaignants et d'autres membres du public sur ses activités et leur permet de faire connaître leurs vues sur le rendement de la Commission.

Cinquièmement, certains tribunaux administratifs sont considérés comme « réglementaires ». Ces tribunaux (surtout les organismes de réglementation économique comme le Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes et l'Office national de l'énergie) sont habilités à prendre des décisions qui ont des conséquences immédiates et considérables pour la politique sociale et économique. On soutient que la responsabilité politique ultime à l'égard de ces questions de principe incombe au gouvernement et que, par conséquent, il devrait avoir le pouvoir de s'assurer que les décisions de ces organismes de réglementation sont conformes à ses politiques. Le gouvernement peut alors être habilité à renverser ces décisions. Or, notre Commission n'est pas un organisme de réglementation. Son rôle, en tant qu'organisme impartial et autonome, est précisément de formuler des conclusions et des recommandations qui sont à l'abri de l'intervention du gouvernement.

Sixièmement, les conclusions et les recommandations de la Commission ne sont pas exécutoires. Pour ce qui est de son impact véritable, la Commission compte sur la minutie de ses enquêtes, l'intégrité de ses procédés et le caractère persuasif de ses rapports. Or, pour ce faire, il est essentiel que la Commission soit non seulement autonome, mais aussi perçue comme telle.

Enfin, il convient de citer les mots de l'éminent juriste Lord Denning :

> Le principe le plus important à établir est que les tribunaux doivent être indépendants de l'exécutif. Si ce principe est essentiel pour les

> tribunaux de justice, il l'est encore davantage pour les tribunaux administratifs; aussi est-il bien plus difficile pour eux d'en obtenir la reconnaissance...

La Commission de réforme du droit du Canada et l'Association du barreau canadien ont examiné récemment le fonctionnement des tribunaux administratifs et proposé une réforme. En 1985, la première a publié son rapport (nº 26) sur les *organismes administratifs autonomes* tandis que, en 1990, la deuxième a rendu public le rapport de son groupe de travail sur l'autonomie des tribunaux et des organismes administratifs fédéraux au Canada. Les deux études soulignent le caractère fondamental de l'autonomie.

Il est utile, dans ce contexte, de montrer comment la Commission voit ses relations avec la GRC et avec le gouvernement fédéral. Il est important, à ce stade-ci de l'existence de la Commission, que ces rapports soient bien compris.

**Rapports avec la GRC**

De bonnes relations de travail avec la GRC sont manifestement nécessaires au bon fonctionnement du processus de règlement des plaintes. Il doit y avoir des rapports continus et intensifs en ce qui concerne le traitement des plaintes, la communication des renseignements pertinents et la tenue des enquêtes.

L'existence effective des bonnes relations de travail tient au professionnalisme et à la bonne volonté de la Gendarmerie et ses membres et des employés de la Commission.

La Gendarmerie et la Commission participent de temps à autre à des discussions qui ont trait à l'amélioration du processus ou à d'autres questions liées au mandat de la Commission. Comme il fallait s'y attendre, il se produit parfois des mésententes.

S'il surgit des problèmes concernant la portée de la compétence de la Commission ou quant à la façon dont elle devrait s'acquitter de son mandat, la Commission estime que le Parlement et le public sont en droit d'en être informés. Les rapports annuels du président de la Commission sont produits à cette fin.

Parfois, ces problèmes impliquent des questions juridiques qui devraient être tranchées par les tribunaux. La Commission s'est vu conférer un mandat par le législateur et il lui incombe d'en déterminer la signification et la portée.

Il arrive parfois que des plaintes portent sur la conduite de membres de la haute direction de la Gendarmerie, y compris le Commissaire. La Commission doit accorder une attention spéciale à l'examen de ces plaintes afin de s'assurer qu'elle sera perçue comme objective.

Ce qu'il faut éviter, c'est que la Commission et la GRC soient perçues comme ayant des rapports trop intimes, soit dans le règlement de certaines plaintes, soit dans la discussion de problèmes en général. Autrement, cela pourrait se répercuter sur la confiance du public, des plaignants et des membres de la Gendarmerie.

La Commission et la Gendarmerie sont toutes deux pleinement conscientes du besoin d'être autonomes, tout en faisant un travail avec efficacité et en étroite collaboration.

## Rapports avec l'exécutif

*Généralités*

Pour être autonome, la Commission doit être à l'abri de toute directive ou influence gouvernementale ou autre lorsqu'elle exerce les pouvoirs d'enquête et de décision qui lui sont conférés par la loi. Ces pouvoirs s'étendent non seulement au traitement des plaintes, mais aussi à l'élaboration des politiques

et des procédures et à l'établissement des pratiques et des priorités qui lui permettent de remplir son mandat avec efficacité et objectivité.

En tant qu'organisme autonome, la Commission n'est pas et ne doit pas être considérée comme partie intégrante du Ministère ou du Secrétariat du Solliciteur général. Le président de la Commission n'a pas à « rendre compte » au Solliciteur général (au sens d'être assujetti à ses directives), contrairement aux dirigeants des organismes dont le Solliciteur général est chargé en vertu de la loi, comme la GRC, le SCRS et le Service correctionnel du Canada. La Commission et le Président de celle-ci sont tenus, en vertu de la Partie VII, de faire parvenir au Solliciteur général des rapports sur les plaintes du fait que ce dernier est responsable de la GRC. Les rapports annuels du Président doivent être présentés au Solliciteur général (tout comme ceux du Comité de surveillance des activités de renseignement de sécurité, qui jouit d'une autonomie au même titre que la Commission des plaintes du public) pour dépôt au Parlement.

Par le biais du rapport annuel, la Commission se trouve à rendre compte périodiquement de la façon dont elle s'est acquittée de ses responsabilités. Elle répond aux questions des députés, qui portent notamment sur les rapports annuels et la Partie III du Budget de dépenses principal, à l'occasion de sa comparution devant le comité parlementaire connu sous le nom de « Comité permanent de la Chambre des communes chargé de la justice et du Solliciteur général ».

Le Solliciteur général est le Ministre chargé du financement de la Commission. Le Secrétariat du Solliciteur général assure à cette dernière certains services de soutien. Ces questions seront abordées plus loin.

La Commission jouit d'une autonomie qui est assujettie à certaines restrictions. Elle a besoin de fonds publics pour fonctionner et doit rendre compte de l'utilisation qu'elle en

fait. À cet égard, elle ne jouit pas d'une autonomie parfaite qui la dispense de tout rapport avec la bureaucratie fédérale ou de toute réglementation par ses maîtres politiques.

La Commission est soumise aux exigences gouvernementales générales en ce qui concerne la dotation en personnel (son effectif fait partie de la fonction publique fédérale), la budgétisation et les dépenses. Elle participe de temps à autre à des discussions avec des représentants du Conseil du Trésor, d'autres organismes centraux et du Secrétariat du Solliciteur général au sujet de l'application de ces exigences générales. Ces impératifs restreignent l'autonomie de la Commission, mais ils s'appliquent également de façon générale aux tribunaux administratifs fédéraux et aux ministères et organismes gouvernementaux. Ainsi, lorsque ces exigences sont appliquées judicieusement, il ne faut pas les considérer comme une atteinte à l'autonomie de la Commission. Par contre, il serait possible, par leur application, de nuire au bon fonctionnement de la Commission et, ainsi, de porter atteinte à son indépendance.

*Ressources*

Les ressources que la Commission a reçues jusqu'à maintenant ont été satisfaisantes. Les demandes à cet égard ont été accueillies favorablement par les divers Ministres qui se sont succédé au poste de Solliciteur général et par le Conseil du Trésor et ses représentants. Il arrive parfois que le déroulement du processus se fasse plus lentement que la Commission ne le souhaiterait, mais il est vrai que l'appareil gouvernemental n'est pas connu pour être adapté aux besoins de ceux qui manquent de patience.

Ayant reconnu que les ressources obtenues jusqu'à maintenant ont été satisfaisantes, la président de la Commission juge bon d'attirer l'attention sur deux questions de principe :

1. Si la Commission n'obtient pas les ressources nécessaires, elle ne peut remplir son mandat. L'attribution des ressources dépend, en dernier ressort, des décisions prises au niveau politique par le Solliciteur général, le Conseil du Trésor et le Parlement.

   Dans ce contexte, le Solliciteur général est désigné par décret à titre de Ministre chargé de la Commission aux fins de l'application de la *Loi sur la gestion des finances publiques*. Cette mesure permet d'assurer le financement des opérations de la Commission. Les dispositions de ce genre n'ont pas pour effet d'assujettir une commission autonome comme la nôtre aux directives ministérielles ou gouvernementales pour ce qui est de l'exercice de son mandat. Toutefois, en ce qui concerne la répartition des ressources humaines et financières, cette question peut avoir un effet indirect sur la façon dont la Commission s'acquitte de son mandat.

   Or, pour le bon fonctionnement de la Commission, il est essentiel que le Secrétariat, le Solliciteur général et le gouvernement ne fassent pas indirectement, et ne soient pas perçus comme faisant indirectement, ce qui ne peut être fait directement.

2. Il y a un conflit d'intérêts inhérent à la responsabilité du Solliciteur général en ce qui concerne, d'une part, la direction de la GRC et, d'autre part, la budgétisation de la commission indépendante chargée de l'examen des plaintes contre la GRC. Pour éviter ce conflit, on pourrait envisager un jour de désigner un Ministre différent ou d'établir une autre méthode de budgétisation. Cela a été fait dans le cas du Comité de surveillance des activités de renseignement de sécurité. D'ailleurs, des dispositions semblables ont été prises à l'égard d'autres organismes gouvernementaux pour lesquels l'autonomie est fondamentale.

Le but de ces observations n'est nullement de critiquer la façon dont les demandes budgétaires de la Commission ont été traitées par le passé. Rappelons que, au contraire, la Commission est satisfaite des ressources qu'elle a reçues jusqu'à maintenant. Ces observations ne font qu'attirer l'attention sur une question qu'il faudrait régler à l'avenir. La situation actuelle risque d'engendrer des problèmes et il existe déjà la perception d'un conflit d'intérêts.

La Commission accepte pleinement, bien sûr, que le Ministre chargé de son budget ou le Conseil du Trésor décide, pour une raison jugée valable, de ne pas donner suite à une ou à plusieurs demandes budgétaires de la Commission. Elle reconnaît également qu'il s'agit d'une période de restrictions financières pour le gouvernement.

*Services de soutien*

Les employés du Secrétariat du Solliciteur général assurent à la Commission certains services administratifs et du personnel pour des raisons d'efficacité et de commodité. Il s'agit entre autres de conseils techniques sur le recrutement de personnel et sur des questions budgétaires et de l'autorisation du paiement des comptes de la Commission. Celle-ci étant un organisme de taille restreinte, il est logique pour elle de tirer profit de certains services spécialisés externes plutôt que d'alourdir inutilement son propre appareil administratif.

Les décisions relatives au recours à ces services sont prises par le président de la Commission ou par son représentant délégué. Le Président est, aux termes de la *Loi sur la gestion des finances publiques*, un administrateur général à cette fin. (Le Sous-solliciteur général, qui dirige le Secrétariat, est, bien sûr, un administrateur général aux termes de ladite loi pour les besoins du Secrétariat. Il n'agit pas à ce titre auprès de la Commission).

La Commission tient à souligner que les employés du Secrétariat ont assuré ces services de soutien avec efficacité et courtoisie. Elle leur est d'ailleurs très reconnaissante de l'aide qu'ils ont fournie.

Certains pourraient croire cependant qu'il pourrait exister un conflit d'intérêts lorsque le même organisme est chargé, d'une part, de fournir à la Commission des services de soutien et des conseils connexes et, d'autre part, de conseiller le Solliciteur général sur des questions touchant la GRC. À l'avenir, il serait peut-être bon d'envisager de prendre des dispositions auprès d'un autre organisme en vue de la prestation de ces services de soutien. Toutefois, la Commission n'a éprouvé aucune difficulté d'ordre pratique à cet égard et elle ne considère aucunement qu'un changement s'impose de toute urgence.

*Avocats de la Commission*

La Commission retient les services d'avocats spéciaux du secteur privé qui la représentent aux audiences et devant les tribunaux et qui, de temps à autre, lui prodiguent des conseils. Le choix des avocats appartient à la Commission et il ne nécessite aucunement l'approbation du Ministre de la Justice. D'ailleurs, comme le ministère de la Justice fournit des services juridiques à la GRC, il ne conviendrait pas qu'il participe à la sélection des avocats de la Commission.

*Dispositions relatives aux nominations*

On a beaucoup écrit sur les modalités relatives aux personnes nommées à des tribunaux administratifs afin de s'assurer que ces personnes, à l'instar des juges, bénéficient des mesures de sécurité nécessaires pour promouvoir leur autonomie. Bien sûr, ces dispositions sont plus importantes pour les membres à plein temps que pour les membres à temps partiel.

Il y aurait lieu de prévoir ces dispositions dans la Partie VII de la *Loi sur la GRC*. D'autres lois fédérales, comme celles qui établissent le poste, le mandat et la rémunération des commissaires aux Langues officielles, à l'Information, à la Protection de la vie privée et aux Droits de la personne, fournissent des exemples à cet égard.

**Conclusion**

Comme la liberté, l'indépendance ne peut être tenue pour acquise. Il faut la protéger jalousement. L'indépendance suppose l'exercice d'une responsabilité. Or, pour s'acquitter de celle que le Parlement lui a confiée, la Commission doit défendre sa propre indépendance avec vigueur.

L'autonomie de la Commission demeurera, mais elle ne dépendra pas uniquement de la vigueur des efforts déployés par la Commission. Les efforts sont certes essentiels, mais cela n'est pas suffisant. En effet, il y a dans la valeur de l'examen par un organisme autonome une conviction qui, estimons-nous, est partagée par les parlementaires, l'exécutif du gouvernement fédéral, les gouvernements provinciaux, la GRC elle-même et la population tout entière. C'est cet engagement commun qui fera en sorte que le processus d'examen autonome demeure une réalité.

Le président de la Commission estime que l'autonomie de la Commission est maintenant fermement établie et reconnue.

Il est persuadé que ses successeurs travailleront énergiquement pour la conserver, cette autonomie.

## REMARQUES FINALES

La place et la performance de la police dans une société libre et démocratique méritent l'attention constante de la population.

Dans une société composée entièrement de citoyens responsables et respectueux de la loi, la police ne serait évidemment pas nécessaire. Mais le Canada n'est pas une société parfaite.

Nous avons besoin de la police pour faire respecter nos lois, enquêter sur le crime et le prévenir. Dans une société saine, les rapports entre la police et ses citoyens doivent être basés sur le respect et l'appui mutuel. Bien que la phrase tant de fois citée que « la police est le public et le public est la police » a quelque chose d'attirant qui évoque l'implication – peut-être désirable – du citoyen dans l'application de la loi, le fait demeure que la police évolue dans des organisations distinctes avec leurs propres règles de conduite et leurs propres intérêts.

Pour que la police puisse effectuer sa tâche, la société lui donne l'autorité et des pouvoirs spéciaux. Elle a les pouvoirs de surveillance, elle peut arrêter les gens et les mettre en prison. Les agents portent des armes à feu. Ils peuvent exercer leur autorité avec sagesse ou de façon oppressive. Ils peuvent utiliser leurs pouvoirs avec précaution et intelligence, ou peuvent en abuser. L'abus peut provenir de la malhonnêteté, de la négligence, de l'incompétence, de l'arrogance et de l'excès de zèle.

Les Canadiens ont en général toujours respecté l'autorité et le maintien de la loi et de l'ordre. De fait, la GRC représente un de nos rares symboles nationaux. Elle jouit d'un haut degré de soutien populaire tout particulièrement dans l'Ouest où ses traditions sont ancrées dans les 120 années d'histoire des Prairies.

Il peut paraître étrange à certains que dans une démocratie une force policière dispose d'une telle considération. Cela en dit long sur la qualité générale des services de police assurés par la GRC et par chacun de ses membres au cours des ans.

Cependant, que sait le public des principes à la base des jugements de leurs forces policières sur la valeur et l'à-propos de leurs activités? Comment la police rend-elle compte de ses activités à la population? Existe-t-il une analyse de l'emploi de la force meurtrière et de la force non meurtrière par la police? Combien de Canadiens sont tués ou blessés par la police chaque année? Combien d'agents de police sont tués ou blessés en service? Y a-t-il un rapport entre la violence par la police et la violence contre la police? Quel succès connaissent les programmes du contrôle des stupéfiants et du crime organisé? À quoi le succès doit-il être mesuré?

Dans le cas de la GRC, les rapports annuels de la Gendarmerie, tels qu'incorporés dans les rapports annuels du Solliciteur général, nous apprennent peu de choses. On n'y fait même aucune mention des plaintes reçues du public concernant la conduite de la police et la façon dont ces plaintes ont été traitées.

Il y a donc un grand besoin de recherche et d'analyse. Le public est en droit de recevoir des réponses à ce genre de questions. La police devrait être heureuse de ce genre de visibilité parce que les résultats sont de nature à inspirer la confiance et la coopération du public.

En ce qui concerne l'utilisation excessive des pouvoirs par la police, comment peut-on s'on protéger? On peut mentionner cinq moyens – (i) la responsabilité politique, (ii) les tribunaux, particulièrement par le biais de l'application de la *Charte canadienne des droits et libertés*, (iii) les médias, (iv) le simple citoyen, par le biais des procédures des plaintes du public ou autrement, et (v) les commissions de police et les organes semblables ayant des responsabilités spéciales de surveillance sur la conduite de la police.

## Responsabilité politique

Les Ministres responsables des forces policières doivent répondre de la conduite de la police à leur législature respective. Dans le cas de la GRC, le Solliciteur général du Canada a cette responsabilité envers le Parlement et en outre la loi lui confère la responsabilité expresse de diriger la Gendarmerie.

L'efficacité des Solliciteurs généraux à rendre compte et à donner des directives dépendra de leurs antécédents, de leur compréhension de l'administration de la justice, de leur volonté d'appliquer un jugement indépendant à l'exercice de leurs responsabilités et de la qualité de ce jugement. La qualité des conseils qu'ils reçoivent des hauts fonctionnaires du Secrétariat du Solliciteur général et du personnel de leur propre ministère est évidemment aussi importante.

La Commission McDonald qui a fait rapport sur une autre époque, a relevé certaines imperfections des Ministres.

Quiconque occupe le poste du Solliciteur général ou de son équivalent dans les provinces et dans les territoires, a besoin de temps pour en maîtriser les responsabilités et pour connaître les personnalités de ceux qui relèvent de son autorité.

Dans ce souci de satisfaire ce besoin de temps, une difficulté inhérente tient peut-être à l'obligation politique de déplacer les Ministres de la Couronne d'un portefeuille à l'autre plus ou moins régulièrement. Et les gouvernements changent. Au cours du mandat de trois ans et quatre mois de ce président de la Commission, quatre Solliciteurs généraux se sont succédé. Il y a eu 15 Solliciteurs généraux depuis que la GRC est la responsabilité du ministère du Solliciteur général au lieu du ministère de la Justice. Ce changement a eu lieu en 1965.

## Les tribunaux

Rien qu'à la Cour suprême du Canada, il y a eu quelque 60 jugements rendus au cours des 10 dernières années impliquant

l'usage excessif des pouvoirs policiers. La plupart, mais pas tous, impliquaient une violation éventuelle de la *Charte canadienne des droits et libertés*.

Dans 38 de ces cas, la Cour suprême a statué qu'il y avait eu atteinte aux droits de l'accusé. Ces droits comprenaient le droit à un avocat, le droit de garder le silence, et le droit d'être libre de détention arbitraire et de perquisition injuste et de saisie. Dans deux cas, la Cour a découvert également que la police était allée trop loin pour attirer un citoyen à une infraction au titre de la clause de la prise au piège.

Dans 24 des 38 cas, la Cour a protégé les droits de l'accusé en statuant que le fait d'accepter les faits allégués jetterait le discrédit sur l'administration de la justice. Des acquittements ou nouveaux procès furent commandés.

La GRC était la force policière impliquée dans près de la moitié des 60 cas.

Il y a, bien entendu, des garanties judiciaires dans les exigences générales du *Code criminel* pour obtenir des mandats de perquisition et des mandats autorisant l'interception des communications.

**Les médias**

C'est par les médias que le public reçoit l'information et c'est souvent à la suite des comptes rendus des médias que le gouvernement et les organismes gouvernementaux prennent des mesures correctives pour leurs erreurs et leurs inconvenances.

La couverture des médias est particulièrement importante lorsqu'il s'agit des inconvenances dans l'administration de la justice. La santé de notre société est basée au moins en partie sur la justesse de notre système judiciaire. Ce système devrait être ouvert et à l'écoute des critiques du public s'il doit mériter la confiance de la population.

## Le simple citoyen

En définitive, c'est le simple citoyen qui doit prendre position. C'est lui ou elle qui doit être prêt(e) à s'opposer aux abus de l'autorité et du pouvoir – qu'ils viennent de la police ou de toute autre organisation publique ou privée.

Dans les cas d'inconduite de la police, le Parlement et la plupart des législatures provinciales ont mis en place des procédures de traitement des plaintes du public et établi des organismes indépendants à qui les citoyens peuvent confier leurs plaintes.

Mais il faut que le citoyen décide de se lever et de porter plainte et, si on le lui demande, qu'il soit prêt à témoigner à une audience.

## Commissions policières

La Colombie-Britannique, la Saskatchewan, le Québec, l'Ontario et le Nouveau-Brunswick ont toutes récemment décrété des lois assujettissant leurs propres forces policières à des formules améliorées d'examen externe. Terre-Neuve aura bientôt sa propre législation.

Les législations provinciales varient. Dans tous les cas, elles créent des procédures pour étudier les plaintes faites par le public. Cependant, dans certains cas, les commissions se voient confier des attributions générales de contrôle ou de surveillance.

Il va de soi que cette Commission n'a juridiction que pour traiter les plaintes concernant la conduite des membres de la GRC dans l'exercice de leurs tâches et de leurs fonctions.

Dans une certaine mesure, dans le domaine de la surveillance policière, la législation fédérale a été devancée par la législation provinciale.

Il faut s'occuper d'améliorer la législation fédérale. Les rapports annuels de la Commission, particulièrement celui de 1989-1990, ont attiré l'attention sur un certain nombre de lacunes aux Parties VI et VII de la *Loi sur la GRC* et des recommandations et des suggestions de réforme ont été faites.

Dans tout état, le comportement de la police est une question de préoccupation vitale pour les citoyens. Il rejaillit sur la qualité de vie. Si un citoyen, quel qu'il soit, souffre d'une action injuste de la police, tous les citoyens souffrent.

* * *

Le président de la Commission a décidé de prendre sa retraite à la fin de juin 1991. Étant dans sa 68e année, il estime qu'il devrait réserver ses énergies à la poursuite d'autres intérêts.

Ce fut une décision difficile à prendre. Bien que la Commission soit maintenant bien établie, il reste certaines questions que le Président aurait aimé avoir menées à terme. L'ouverture du bureau de la Commission dans la région de l'Atlantique en est une. Il n'y a aucun doute que le bureau ouvrira ses portes en temps opportun de sorte que les membres du public des provinces de l'Atlantique aient le même accès et le même service de la Commission que ceux des provinces de l'Ouest. Pour l'avenir, le président de la Commission espère que la Commission cherchera à se rapprocher toujours davantage du public qu'elle doit desservir. Nous avons fait de notre mieux, jusqu'à présent, pour éviter la notion mal avisée que c'est à « Ottawa qu'on sait mieux » et que la procédure d'examen des plaintes devrait être entièrement centralisée dans la Capitale nationale.

En outre, il y a un certain nombre de plaintes que, à cause de leur caractère spécial, le Président aurait aimé voir réglées. Cependant, ce serait la même chose à n'importe quelle date de son départ.

Finalement, il est triste et difficile de quitter un personnel qui lui a été fidèle et dévoué et qui, comme ses membres de la Commission, ont tant apporté à l'établissement de cette Commission et servent l'intérêt public.

COMMISSION
DES PLAINTES
DU PUBLIC
CONTRE LA GRC

# ANNEXE

# Établissement des rapports finals : Examen de certains aspects procéduraux du paragraphe 45.46(3) de la *Loi sur la GRC*

*par*
*John M. Evans, professeur*
*Osgoode Hall Law School, York University*

## Introduction

**1.** On m'a demandé mon avis sur les procédures que devrait suivre le président de la Commission des plaintes du public contre la Gendarmerie royale du Canada, suivant les principes du droit administratif, avant d'établir un rapport final conformément au paragraphe 45.46(3) de la *Loi sur la Gendarmerie royale du Canada*. Ces questions reposent en grande partie sur la portée et le contenu de l'obligation d'agir équitablement. Il faut notamment se demander : si le Président est tenu de divulguer le contenu des rapports intérimaires et des avis du Commissaire pour permettre la formulation de commentaires et, si oui, à qui; si le Président doit, avant de produire un rapport final, tenir compte des observations que les intéressés peuvent souhaiter faire concernant le rapport intérimaire et l'avis du Commissaire et, si oui, de quelle manière. L'étude de l'incidence de la *Loi sur la protection des renseignements personnels* et de la *Loi sur l'accès à l'information* sur l'application de la *Loi sur la GRC* ne rentre pas dans le cadre du présent avis juridique.

**2.** La *Loi sur la GRC* dispose que le président de la Commission doit établir et transmettre au Ministre (le Solliciteur général du Canada) et au commissaire de la GRC des rapports énonçant les conclusions et les recommandations qu'il estime indiquées. Ces rapports intérimaires sont établis soit après l'examen initial d'une plainte si le Président n'est pas satisfait de la décision de la Gendarmerie (al. 45.42(3)a)), soit au terme d'une enquête sur une plainte, qu'elle soit tenue de sa propre initiative dans

l'intérêt public ou dans le cadre d'un examen de la décision rendue par la GRC à l'égard de la plainte (paragraphe 45.43(3)). Quand le Président demande que la Commission tienne une audience publique pour enquêter sur une plainte en application de l'alinéa 45.43(3)c) ou du paragraphe 45.43(1), la Commission doit transmettre au Ministre et au Commissaire un rapport énonçant les conclusions et les recommandations qu'elle estime indiquées (par. 45.45(14)). Bien que seul ce rapport soit qualifié d'« intérimaire » dans la Loi, l'expression « rapport intérimaire » sera employée dans le présent avis pour désigner tous les rapports décrits dans ce paragraphe-ci.

**3.** Sur réception de l'un de ces rapports intérimaires, le commissaire de la GRC doit aviser le Président de toute mesure additionnelle prise ou devant l'être quant à la plainte. Si le Commissaire choisit de s'écarter des conclusions ou des recommandations énoncées au rapport, il doit motiver son choix dans l'avis (par. 45.46(2)).

**4.** Sur réception de l'avis du Commissaire, le président de la Commission doit produire un rapport final. Le paragraphe 45.46(3) se lit comme suit :

> « Après examen de l'avis visé au paragraphe (2), le président de la Commission établit et transmet au Ministre, au Commissaire et aux parties un rapport écrit final énonçant les conclusions et les recommandations qu'il estime indiquées. »

Le terme « partie » est défini à cet effet au paragraphe 45.45(15) :

> « s'entend de l'officier compétent, du membre ou de l'autre personne dont la conduite est l'objet de la plainte et, dans le cas d'une plainte en vertu du paragraphe 45.35(1), du plaignant. »

**L'obligation d'agir équitablement s'applique-t-elle?**

**5.** Le principal énoncé moderne des circonstances dans lesquelles l'obligation d'agir équitablement s'applique à l'exécution de fonctions légales est contenu dans l'arrêt *Cardinal* c. *Directeur de l'établissement Kent* [1985] 2 R.C.S. 643, 653. Prononçant le jugement de la Cour, le juge Le Dain a déclaré ceci :

> « [À] titre de principe général de « common law », une obligation de respecter l'équité dans la procédure incombe à tout organisme public qui rend des décisions administratives qui ne sont pas de nature législative et qui *touchent les droits, privilèges ou biens d'une personne* »... (les italiques sont du soussigné)

**6.** Il s'agit ici de déterminer si l'établissement d'un rapport final par le Président constitue une décision administrative qui « [touche] les droits, privilèges ou biens d'une personne », tel qu'indiqué dans l'extrait du jugement rendu dans l'affaire *Cardinal*. On peut faire valoir que l'exécution de cette fonction légale par le Président n'est pas assujettie à l'obligation de respecter l'équité puisque le rapport ne détermine pas directement les droits, privilèges ou biens légaux d'une personne. Même s'il renferme des conclusions de fait et, peut-être, de droit, le rapport a valeur de recommandation et non de décision. La *Loi* ne dit rien sur l'effet juridique du rapport final du Président. Le paragraphe 45.46(2) indique clairement que le Commissaire peut choisir de s'écarter des conclusions et des recommandations du rapport. Cependant, cette disposition ne s'applique explicitement qu'aux rapports intérimaires. On peut déduire de l'absence d'une disposition analogue disant tout aussi clairement que le Commissaire n'est pas obligé de donner suite aux recommandations d'un rapport final qu'en fait *la mention de l'un équivaut à l'exclusion de l'autre*. En outre, on peut soutenir que les objectifs de la Partie VII de la *Loi* sont essentiellement d'assurer le respect de normes de

conduite au sein de la Gendarmerie et la confiance du public dans cette dernière, en soumettant les plaintes à une enquête approfondie et impartiale, et parfois publique, menée par un organisme indépendant; les effets recherchés seraient sérieusement amoindris si le Commissaire était libre de rejeter les recommandations figurant dans le rapport final.

Ce point de vue est corroboré par l'arrêt *Thomson* c. *Canada* [1983] 3 C.F. 108, où la Cour d'appel fédérale a affirmé, dans une opinion incidente mûrement réfléchie, que les *recommandations* formulées en vertu d'une compétence légale par le Comité de surveillance des activités de renseignement de sécurité, au terme d'une enquête sur une plainte déposée par une personne qui disait s'être vu refuser à tort une habilitation de sécurité, devaient obligatoirement, en l'absence de nouvelles preuves, être mises à exécution par le sous-ministre qui avait refusé de nommer le plaignant à un poste de son ministère en s'appuyant sur un rapport du Service canadien du renseignement de sécurité selon lequel le plaignant représentait un risque pour la sécurité de l'État.

**7.** À mon avis, cependant, le régime établi par la Partie VII de la *Loi sur la GRC* ne montre pas clairement qu'on a substitué au sens habituel du terme « recommandations » celui de directives exécutoires. Premièrement, le paragraphe 5(1) dispose que le Commissaire, « sous la direction du Ministre, a pleine autorité sur la Gendarmerie et tout ce qui s'y rapporte ». Si l'intention du Parlement avait été d'assujettir également cette autorité du Commissaire aux directives du président de la Commission, un terme beaucoup plus fort que « recommandations » aurait certainement été employé au paragraphe 45.46(3). Et le Ministre pourrait-il passer outre les « recommandations » du président de la Commission et ordonner au Commissaire de ne pas y donner suite? Deuxièmement, la *Loi* ayant conféré au Commissaire le pouvoir de s'écarter des recommandations énoncées dans le rapport intérimaire, on s'attendrait à ce qu'elle impose clairement au Commissaire l'obligation de mettre en oeuvre les recommandations

contenues dans le rapport final, si telle avait été l'intention du Parlement. Troisièmement, d'après l'article suivant immédiatement le paragraphe 45.46(3), le Commissaire doit conserver un dossier des plaintes reçues et fournir à la Commission, sur demande, tout renseignement contenu dans ce dossier. Si le Parlement avait voulu imposer au Commissaire la tâche supplémentaire d'appliquer les recommandations figurant dans le rapport final du président de la Commission, cela aurait manifestement été l'endroit pour le faire.

**8.** Ainsi, les conclusions et les recommandations des rapports finals ne déterminent pas les droits ou intérêts d'individus, pas plus qu'elles ne font partie intégrante d'un processus qui aboutit nécessairement à la détermination des droits du plaignant, ou de la personne dont la conduite est l'objet de la plainte. Donc, si le Président rejette une plainte, que ce soit en tout ou en partie, à l'étape de l'examen préliminaire ou ultérieurement, le plaignant reste libre de s'adresser aux tribunaux pour obtenir une réparation de la part de l'officier en cause ou du Commissaire. Si, par contre, le Président accueille la plainte, en tout ou en partie, le Commissaire décide si oui ou non il engagera des procédures disciplinaires contre la personne visée par la plainte ou prendra toute autre mesure de redressement.

**9.** Toutefois, il est maintenant établi en droit que le devoir d'agir équitablement peut s'appliquer à l'exercice d'un pouvoir d'enquêter et d'établir des rapports, même si ce pouvoir ne détermine pas de façon définitive les droits ou les intérêts d'un individu : Dussault and Borgeat, *Administrative Law*, vol. 4 (2nd edn. 1990), p.263-264. Par exemple, on a statué que les commissions des droits de la personne sont assujetties à l'obligation d'agir équitablement bien qu'elles soient des organismes d'enquête et qu'elles aient uniquement le pouvoir de rejeter une plainte ou d'en saisir un tribunal pour qu'il rende une décision. Ainsi, dans les causes *Radulesco* c. *Commission canadienne des droits de la personne* [1984] 2 R.C.S. 407 et *Syndicat des employés de production du Québec et de l'Acadie*

c. *Canada (Commission canadienne des droits de la personne)* [1989] 2 R.C.S. 879, la Cour a statué que la Commission était assujettie à l'obligation de respecter l'équité dans la procédure; en conséquence, avant de rejeter une plainte, elle devait indiquer au plaignant les motifs de la décision qu'elle se proposait de prendre et lui donner une chance raisonnable de répondre.

Ce qui est beaucoup moins clair, en revanche, c'est qu'avant de recommander de soumettre la plainte à l'arbitrage d'un tribunal, une commission des droits de la personne doive, suivant l'obligation d'agir équitablement, offrir des garanties procédurales similaires aux personnes visées par la plainte, même si, en corrigeant une erreur que la commission aurait pu commettre, on pourrait éviter les dépenses, l'anxiété et la publicité engendrées par une audience officielle et publique. Par le passé, on a généralement considéré qu'une mesure administrative risquant uniquement d'obliger des personnes à subir une audience au cours de laquelle leurs droits légaux seraient déterminés ne devait pas être davantage assujettie à l'obligation d'agir équitablement qu'une décision de déposer des accusations criminelles. Cependant, de récentes causes indiquent que cette attitude pourrait être en train de changer et que l'obligation d'agir équitablement pourrait donc s'appliquer à la décision de saisir un tribunal d'une plainte en discrimination illégale : voir, par exemple, les affaires *Commercial Union Assurance* v. *Ontario (Human Rights Commission)* (1987) 38 D.L.R. (4th) 405 (Ont. Div. Ct.), *Federation of Women's Teachers' Associations of Ontario* v. *Ontario (Human Rights Commission)* (1988) 56 D.L.R. (4th) 721 (Ont. Div. Ct.) et *Varity Corpn.* v. *Ontario (Director of Employment Standards Branch)* (1989) 63 D.L.R. (4th) 408 (Ont. Div. Ct.). De plus, dans des cas où un rapport contient des conclusions défavorables et où les personnes concernées pourraient ne pas avoir la possibilité de blanchir leur réputation à une audience ultérieure, les tribunaux ont statué qu'un organisme d'enquête pourrait être tenu d'expliquer ce sur quoi se fondent ses conclusions et de donner la chance aux personnes en cause de répondre avant la

publication du rapport : voir les arrêts *Re Pergamon Press Ltd.* [1971] 1 Ch. 388 (Eng. C.A.) et *Mahon* v. *Air New Zealand Ltd.* [1984] A.C. 808 (P.C.).

**10.** Le devoir d'agir équitablement peut donc, en principe, s'appliquer à un processus administratif qui ne conduit pas à la détermination des droits légaux d'un individu. Néanmoins, cela ne signifie pas qu'il s'applique à toutes les procédures administratives qui n'ont pas pour effet de déterminer les droits ou les intérêts légaux d'individus, ou, plus particulièrement, aux fonctions du Président prévues au paragraphe 45.46(3). Les cas touchant les droits de la personne se distinguent des autres en ce sens que, lorsqu'une commission rejette une plainte, le plaignant ne peut chercher à obtenir une réparation légale de la violation de son droit, reconnu par la loi, de ne subir aucune discrimination illégale : *Le Bureau des gouverneurs du Seneca College* c. *Bhadauria* [1981] 2 R.C.S. 181. En outre, la Cour suprême du Canada attache une importance particulière aux droits protégés par les lois antidiscrimination, qu'elle a décrites comme étant de nature *quasi*-constitutionnelle : voir, par exemple, dans l'arrêt *Winnipeg School Division No.1* c. *Craton* [1985] 2 R.C.S. 150 à 156. Au contraire de ces dispositions, la Partie VII de la *Loi sur la GRC* ne crée pas de droit positif ni ne prévoit de recours judiciaires pour les personnes victimes de l'inconduite de membres de la Gendarmerie. Elle donne toutefois aux membres du public le droit de déposer une plainte auprès de la Commission concernant la conduite d'un membre de la Gendarmerie dans l'exercice de ses fonctions (par. 45.35(1)), le droit d'être avisés que la plainte a été reçue (par. 45.35(2) et, implicitement, le droit de voir leur plainte traitée conformément à cette partie de la *Loi*. Par conséquent, le rapport final du Président ne prive le plaignant d'aucun droit ni intérêt, pas plus qu'il ne l'empêche de se tourner vers des voies judiciaires auxquelles il peut avoir recours contre la personne dont la conduite est l'objet de la plainte. On ne peut non plus soutenir que la formulation d'une conclusion défavorable au membre dans le rapport se rapproche suffisamment de l'imposition

d'une sanction pour que l'obligation d'agir équitablement s'applique : voir l'arrêt *Irvine* c. *Canada (La Commission sur les pratiques restrictives du commerce)* [1987] 1 R.C.S. 181.

**11.** Toutefois, dans le droit public canadien à l'heure actuelle, on constate une forte tendance à élargir l'éventail des mesures administratives auxquelles s'applique l'obligation de respecter l'équité dans la procédure. Pour les raisons suivantes, j'estime qu'un tribunal pourrait très bien conclure que le Président doit agir équitablement quand il examine l'avis rédigé par le Commissaire en réponse à l'un des rapports intérimaires mentionnés au paragraphe 2 du présent document, et avant de produire un rapport final.

a) Le plaignant et le membre pourraient manifestement être fortement lésés par un rapport final inexact qui serait basé en partie sur les observations contenues dans l'avis du Commissaire auquel ils n'ont pu répondre. Si le rapport disculpe le membre de la Gendarmerie, le plaignant aura été privé de l'espoir bien légitime qu'à la suite d'une enquête juste et complète le Président formule des conclusions et des recommandations pouvant très bien aboutir à l'adoption, par le Commissaire, de mesures de redressement appropriées. Celles-ci pourraient consister, entre autres, à exiger du membre qu'il présente des excuses au plaignant ou qu'il lui verse une somme à titre gracieux. Si le Président rejette la plainte ou s'il recommande qu'aucun recours ne soit prescrit au plaignant, on peut présumer que celui-ci n'aura pour ainsi dire aucune chance d'obtenir réparation quand l'affaire sera renvoyée devant le Commissaire : consulter à ce sujet l'arrêt *Re Abel and Advisory Review Board* (1979) 97 D.L.R. (3d) 304 (Ont. Div. Ct.); confirmé en appel 119 D.L.R. (3d) 101 (C.A.). Un rapport indiquant que la plainte est rejetée peut également, quand il est publié, porter atteinte à la réputation du plaignant. En revanche, un rapport dans lequel la plainte est confirmée peut non seulement exposer le membre à des sanctions disciplinaires, mais, ce qui est plus important encore à cet

effet, il peut aussi détruire sa réputation et anéantir ses perspectives de carrière, peu importe que des procédures disciplinaires soient ou non engagées et, le cas échéant, quels qu'en soient les résultats.

b) Le règlement d'une plainte tourne souvent autour de différends à l'égard desquels il convient particulièrement, si l'on veut arriver à des décisions judicieuses et éclairées, de divulguer des informations et de donner la possibilité de répondre : les faits concernant les parties, leur conduite et d'autres affaires dont elles sont au courant, des questions de droit, ainsi que le bien-fondé ou le caractère judicieux des politiques et des pratiques de la Gendarmerie. Notamment, on considère normalement qu'il est dangereux d'établir des conclusions de fait touchant la conduite d'individus en se fondant, du moins en partie, sur des informations au sujet desquelles ils n'ont pas eu la chance de faire des commentaires. Il en va de même, bien qu'à un degré moindre, pour l'interprétation de la loi et les questions de politique administrative qui ont une incidence directe sur des personnes.

c) Il est particulièrement inadéquat de refuser tant au plaignant qu'au membre des droits procéduraux qui sont accordés au Commissaire, lequel a manifestement des intérêts dans l'affaire. Le membre et le plaignant sont parties à une plainte faisant l'objet d'une audience publique et, s'il est vrai que le Commissaire à proprement parler n'est pas partie à la plainte, l'« officier compétent » qu'il désigne pour le représenter l'est (par. 45.45(15)). Le plaignant aussi bien que les membres dont la conduite est visée par la plainte risquent de considérer les intérêts de l'institution représentés par le Commissaire comme contraires aux leurs, que la plainte ait fait l'objet d'un examen ou d'une enquête du Président, ou encore d'une audience de la Commission.

d) L'un des objectifs fondamentaux de la Partie VII de la Loi est de donner aux membres du public l'assurance que leurs plaintes contre la GRC seront examinées d'une

manière vigoureuse et impartiale, et que des mesures appropriées seront prises pour corriger les faiblesses, soit dans la conduite des membres ou le rendement de l'institution, qui seront ainsi mises en lumière. Rien ne risque plus de nuire à la réalisation de cet objectif que de garder secrète une importante partie du processus en refusant à tous les intéressés les droits procéduraux que la *Loi* accorde expressément au Commissaire, et la possibilité de répondre à l'avis du Commissaire. Quant à l'objectif secondaire des dispositions législatives, à savoir protéger les membres de la Gendarmerie contre le tort causé par des plaintes sans fondement, c'est également en accordant des droits procéduraux similaires aux personnes faisant l'objet d'une plainte qu'on favorisera sa réalisation.

e) L'argument voulant que l'obligation d'agir équitablement s'applique à cette étape du processus est particulièrement probant quand un rapport intérimaire fait suite à une audience tenue en vertu du paragraphe 45.44(1), à laquelle les parties et d'autres intéressés ont le droit de participer pleinement. Premièrement, en prévoyant la convocation d'une audience dans des cas déterminés par le Président, le Parlement a reconnu qu'il pouvait s'avérer nécessaire, pour qu'une enquête sur une plainte soit satisfaisante, d'avoir recours à une procédure essentiellement de nature judiciaire et publique, du genre de celle qui est implicite dans les règles de la justice naturelle. Il serait anormal de ne pas rendre le résultat de l'audience aussi accessible, à tout le moins aux participants, que les motifs du jugement des autres tribunaux qui tiennent essentiellement des audiences judiciaires. Deuxièmement, l'intégrité de l'audience même serait sérieusement amoindrie si le Président pouvait rejeter ou modifier les conclusions et les recommandations formulées dans le rapport intérimaire de la Commission en se basant sur des éléments

de preuve extrinsèques, fournis par le Commissaire, qu'on n'aurait jamais communiqués aux parties et aux autres participants pour leur permettre d'y répondre.

f) La question de l'équité de la procédure administrative se pose généralement dans le cours d'un procès intenté pour contester le processus décisionnel d'un organisme. Les organismes se trouvent habituellement dans la situation où ils soutiennent devant le tribunal qu'ils ne devraient pas être assujettis à l'obligation de respecter l'équité dans la procédure comme le réclame le requérant, parce que, notamment, cela alourdirait leurs opérations de façon injustifiable. Dans le cas qui nous intéresse ici, toutefois, c'est la Commission qui, si elle était partie à un procès, soutiendrait qu'elle *est* assujettie à l'obligation d'agir équitablement et que l'imposition de cette obligation sert les intérêts des plaignants et des membres de la Gendarmerie, et sert également ceux du public en augmentant sa confiance dans le processus de règlement des plaintes. Dans cette situation, on donnerait vraisemblablement peu de poids à l'argument selon lequel l'application de l'obligation d'agir équitablement entraverait trop la capacité de la Commission de remplir son mandat de manière efficace et efficiente. On impose cette obligation non seulement pour limiter l'empiétement du gouvernement sur les droits individuels, mais aussi pour servir l'intérêt public en garantissant que les organismes gouvernementaux s'acquittent correctement de leurs fonctions définies par la loi. Il est peu probable qu'un tribunal passerait outre le point de vue de la Commission suivant lequel les avantages découlant de la divulgation des informations compensent largement ce que coûte le léger allongement du processus que peut exiger l'accroissement de la transparence et des chances de participation des personnes les plus directement concernées par la plainte en question.

**12.** Même si, par souci d'équité, le Président est obligé de prime abord de communiquer le contenu des rapports intérimaires et des avis du Commissaire aux intéressés pour qu'ils puissent faire des observations, la présomption peut être exclue par les modalités prévues par la *Loi* ou par la nature du régime qu'elle établit.

**13.** On peut faire valoir que les dispositions de la *Loi* constituent un code de procédure complet et que les droits supplémentaires qui auraient pu être imposés par la « *common law* » sont de ce fait implicitement exclus. Ainsi, la *Loi* donne expressément droit uniquement au Ministre et au Commissaire à une copie du rapport intérimaire, qu'il ait été établi après que le Président ait examiné une plainte et jugé insatisfaisante la décision de la Gendarmerie ou qu'il ait mené une enquête plus approfondie, ou après que la Commission ait tenu une audience publique. La *Loi* accorde expressément un droit de réponse au Commissaire seulement et oblige expressément le Président à examiner uniquement l'avis du Commissaire avant de produire un rapport final. Bien entendu, l'existence d'une obligation expresse de divulguer l'information n'enlève nullement au Président la liberté de communiquer le contenu du rapport intérimaire à d'autres personnes et d'examiner d'autres documents (y compris le rapport intérimaire lui-même et les réponses d'autres personnes). On peut toutefois soutenir que les tribunaux iraient à l'encontre du régime prévu par la *Loi* s'ils imposaient au Président, conformément à la « *common law* » l'obligation de divulguer à d'autres personnes le contenu des rapports intérimaires et des avis du Commissaire, et de prendre leurs commentaires en considération. On peut établir une analogie avec une décision rendue par la House of Lords dans l'affaire *Wiseman* v. *Borneman* [1971] A.C. 297, où une loi fiscale a donné au ministère du revenu le droit de déposer devant un tribunal une contre-déclaration relativement à la contestation d'un contribuable qui disait ne pas avoir à payer d'impôt. Le contribuable a demandé à voir la contre-déclaration et à y répondre; sa demande a été rejetée. Le tribunal avait uniquement le pouvoir

de déterminer si le ministère du revenu avait établi une preuve *prima facie*. En outre, pourrait-on souligner, lorsque le Président est censé envoyer une copie du rapport au plaignant et au membre dont la conduite a été mise en doute, la *Loi* le mentionne expressément : par. 45.42(2) (rapport indiquant si le Président est satisfait de la décision de la Gendarmerie) et par. 45.46(3) (rapport final).

**14.** Cet argument n'est cependant pas concluant. D'abord, de nos jours, les tribunaux s'appuient moins, dans leur interprétation des textes législatifs, sur la maxime voulant que la mention de l'un équivaille à l'exclusion de l'autre. Cette présomption d'interprétation législative découle d'une vision trop positiviste du droit où, de façon peu réaliste, on attribue aux législatures la capacité de prévoir des questions qui, en fait, peuvent apparaître seulement au moment de la mise en application, ainsi que des solutions claires à toutes les difficultés susceptibles de surgir en cours de route. Souvent, il vaut mieux mettre sur le compte de l'inattention la lacune constatée dans les procédures expressément prévues : quand l'interprétation littérale d'une loi risque d'engendrer une grave injustice en matière de procédure, [traduction non officielle] « les principes de justice de la « *common law* » doivent suppléer à une omission de la législature » (Arrêt *Cooper* v. *Wandsworth Board of Works* (1863) 14 C.B.(N.S.) 180, 194, extrait d'un jugement prononcé par Byles J.). La présomption selon laquelle les autorités publiques doivent exercer leurs pouvoirs en respectant l'équité dans la procédure ne peut être réfutée à la légère; il faut qu'on puisse démontrer une incompatibilité manifeste et inévitable entre, d'une part, les droits censés être sous-entendus et, d'autre part, les modalités ou le régime de la loi. Le rapport qui existe entre l'obligation d'équité en « *common law* » et les procédures expressément fixées par la loi a été décrit avec justesse par Lord Reid dans l'arrêt *Wiseman* v. *Borneman* (paragraphe 13), p. 308 :

> [Traduction non officielle] « Depuis longtemps les tribunaux, sans jamais rencontrer d'opposition de la part du Parlement, complètent la

> procédure établie par la loi quand ils jugent nécessaire de le faire pour [garantir l'équité]. Toutefois, avant que soit exercé ce genre de pouvoir inhabituel, il doit être clair que la procédure prescrite par la loi ne permet pas de rendre justice et que le fait d'imposer des étapes supplémentaires ne va pas nuire à la réalisation des objectifs évidents des dispositions législatives. »

Dans le cas qui nous intéresse, cependant, la transparence maximale de la procédure, loin d'aller à l'encontre de l'intention manifeste de la loi, est non seulement tout à fait compatible avec la réalisation des objectifs des dispositions, mais aussi probablement essentielle à celle-ci.

**15.** L'argument selon lequel les plaignants et les personnes dont la conduite fait l'objet de la plainte ont droit à une copie des rapports en application des paragraphes 45.42(2) et 45.46(3) n'est pas décisif non plus. Il s'agit ici de rapports finals qui ont simplement pour but d'informer les parties du mode de règlement de la plainte préconisée par le Président et non de leur donner l'occasion de présenter d'autres observations.

**16.** Le Ministre a droit à une copie des rapports intérimaires aussi bien que finals en vertu de son pouvoir de diriger le Commissaire dans l'exercice de son « autorité sur la Gendarmerie et tout ce qui s'y rapporte » (par.5(1)), et en raison de la responsabilité politique de la GRC qui lui incombe en dernier ressort. Par conséquent, on ne doit pas déduire du fait que le Président est expressément tenu d'envoyer au Ministre une copie de tous les rapports qu'il ne peut être également obligé d'en fournir une au plaignant, au membre et aux autres intéressés, dans le but, bien différent, de leur permettre de faire des commentaires sur les conclusions et les recommandations qui les touchent directement.

**17.** L'obligation expressément imposée au Président d'envoyer une copie de tous les rapports pertinents au Commissaire constitue peut-être la plus forte raison de conclure que la loi ne pourrait pas sous-entendre une obligation semblable à l'endroit d'autres personnes. Il est clair que l'objectif du paragraphe 45.46(1) est de permettre au Commissaire de formuler des observations sur les conclusions et les recommandations énoncées dans le rapport avant la production du rapport final. Si l'on accordait au plaignant, au membre et aux autres intéressés le droit de recevoir une copie de tous les rapports intérimaires, ce serait aussi dans ce but. On peut donc affirmer que le contexte se prête à l'application du principe d'interprétation législative selon lequel la mention de l'un équivaut à l'exclusion de l'autre.

**18.** S'il est vrai que cet argument a indubitablement un certain poids, il ne l'emporte pas, selon moi, sur les autres considérations précédemment examinées qui portent à conclure que le Président est assujetti à l'obligation de respecter l'équité dans la procédure avant de rédiger un rapport final conformément au paragraphe 45.46(3). Même si un rapport final ne prive pas une personne d'un droit ni ne détermine l'un de ses intérêts, il *influe* sur d'importants intérêts à la base du régime établi par la *Loi* : la possible adoption, par le Commissaire, de mesures appropriées pour réparer le tort causé au plaignant et prévenir la répétition de la conduite à l'origine de la plainte, et la protection des membres de la Gendarmerie contre des accusations injustifiées.

**Le contenu de l'obligation d'agir équitablement**

**19.** Les procédures précises nécessitées par l'obligation d'agir équitablement diffèrent suivant les particularités des contextes législatif et administratif dans lesquels cette obligation doit être remplie. Les éléments fondamentaux d'une procédure équitable sont le préavis, la divulgation adéquate, par la personne devant prendre la décision, des informations en sa possession pouvant avoir une incidence sur cette dernière

ainsi qu'une chance raisonnable de se faire entendre. Après avoir étudié les éléments nouveaux de la jurisprudence, Lord Denning M.R. a déclaré ceci dans l'arrêt *R.* v. *Race Relations Board, ex. p. Selvarajan* [1974] 1 W.L.R. 1686, 1694 :

> [Traduction non officielle] « Dans toutes ces causes, les tribunaux ont statué que l'organisme d'enquête est dans l'obligation d'agir équitablement; toutefois, ce qu'on entend par équité varie selon la nature de l'enquête et les répercussions qu'elle peut avoir sur les personnes concernées. La règle fondamentale est la suivante : si l'enquête et le rapport risquent de faire subir des difficultés ou des sanctions à la personne, de l'exposer à des poursuites, ou de la priver de recours ou de possibilités d'obtenir réparation, ou d'avoir toute autre conséquence défavorable pour elle, elle doit être informée des arguments qui pèsent contre elle et avoir une chance raisonnable de les réfuter. »

**20.** En adaptant la notion d'équité aux exigences d'une situation concrète, les tribunaux sont censés prendre en considération des facteurs comme l'importance des intérêts en jeu, la gravité de l'impact des mesures administratives en question sur ces intérêts, les dispositions de la loi régissant explicitement la procédure, les chances pour que les droits procéduraux revendiqués améliorent la qualité de la décision et la nécessité de ne pas imposer à l'organisme une procédure qui gênera sa capacité de s'acquitter efficacement de son mandat légal, sans délais ni frais excessifs.

**21.** À mon avis, le plaignant et le membre de la Gendarmerie visé par la plainte sont en droit d'obtenir sur demande une copie de tous les rapports intérimaires afin d'avoir la même chance que le Commissaire de formuler des observations sur les conclusions et les recommandations. Quand le rapport intérimaire fait suite à une audience publique tenue en vertu

de l'alinéa 45.42(3)c) ou du paragraphe 45.43(1), l'officier compétent, et les intéressés qui ont participé à l'audience en application du paragraphe 45.45(5), ont probablement droit eux aussi à une copie du rapport intérimaire pour pouvoir faire des commentaires. Il est vrai que, dans le contexte d'autres enquêtes, les tribunaux n'ont pas exigé que l'organisme donne cette chance aux personnes faisant l'objet de l'enquête pour lesquelles le rapport pouvait avoir des conséquences défavorables (*Maxwell* v. *Department of Trade* [1974] Q.B. 523 (Eng. C.A.). Ils ont généralement statué qu'il suffisait de leur communiquer l'essentiel des allégations formulées contre elles. Cependant, dans le cas susmentionné, le tribunal a fait ressortir l'importance de conclure rapidement l'enquête afin d'éviter le plus possible aux investisseurs d'autres pertes causées par la constante incertitude qui entourait les compagnies dirigées par le demandeur, dont les activités étaient l'objet de l'enquête. Cette idée d'urgence ne s'applique pas aux rapports dont il est question ici. En outre, étant donné que le Commissaire a le droit d'obtenir une copie des rapports avant qu'ils deviennent définitifs et, de ce fait, la chance d'influencer le contenu du rapport final, il serait particulièrement injuste de refuser le même droit à d'autres personnes qui ont d'importants intérêts en jeu.

**22.** Parfois aussi, des restrictions ont été imposées sur l'ampleur de la divulgation nécessitée par l'obligation d'être équitable, dans le but de maintenir la libre transmission à l'organisme de l'information essentielle à l'efficacité de ses opérations. Ce point a été soulevé dans la cause *Maxwell* susmentionnée, même si les témoins comparaissant devant l'inspecteur étaient contraignables. Cependant, comme le paragraphe 45.45(11) dit que les audiences tenues par la Commission sont publiques en général, cette considération semble avoir peu d'importance ici. Quand le Président établit un rapport après une enquête conformément aux paragraphes 45.42(3) ou 45.43(3), on peut faire valoir qu'il est dans l'intérêt public de garder l'enquête confidentielle jusqu'à la publication du rapport final. En règle générale, la simple confidentialité

des informations fournies à un fonctionnaire ou à un organisme public n'a pas été jugée suffisante pour les soustraire à la divulgation qui nécessiterait autrement l'obligation d'agir équitablement. Le Président exerce sans aucun doute un pouvoir discrétionnaire quand vient le temps de déterminer quels renseignements seront inclus dans le rapport intérimaire, d'autant plus que la Loi prévoit expressément qu'il doit transmettre aux parties un rapport final énonçant ses conclusions et ses recommandations.

**23.** L'argument militant pour l'obligation de communiquer tous les avis du Commissaire a encore plus de force, car ceux-ci peuvent contenir des informations ou des arguments qui influeront considérablement sur les conclusions définitives du Président et, par conséquent, sur les mesures de redressement prises par le Commissaire : voir l'arrêt *League for Human Rights of B'Nai Brith Canada* v. *Commission of Inquiry on War Criminals* (1986) 28 D.L.R. (4th) 264 (Fed. C.A.). Cela s'impose particulièrement lorsque l'avis est rédigé en réponse à un rapport intérimaire établi par la Commission après une audience et que le Président se propose de modifier ce rapport à la lumière de l'avis du Commissaire. Cette fois encore, tous les participants à l'audience devraient recevoir une copie de l'avis.

**24.** Il pourrait néanmoins arriver qu'un tribunal statue que le devoir d'agir équitablement n'oblige le Président qu'à divulguer à une personne la partie de l'avis où le Commissaire attaque les éléments de preuve de cette personne et la partie du rapport à laquelle répond l'avis. Ce droit de divulgation plus limité permettrait également de réfuter l'objection selon laquelle la *Loi*, en exigeant expressément la communication complète du contenu de chaque rapport au Commissaire et en obligeant celui-ci à répondre chaque fois, exclut implicitement l'idée que d'autres personnes jouissent de droits procéduraux identiques qui auraient autrement été imposés par le devoir d'agir équitablement. Cependant, il pourrait s'avérer difficile dans la pratique de déterminer l'étendue de la divulgation. Ce qui est plus important encore, c'est qu'une communication limitée contribuerait beaucoup moins qu'une divulgation complète et

courante à la réalisation des objectifs de la *Loi*, notamment celui d'assurer, dans l'intérêt public, la tenue d'une enquête juste et impartiale, par un organisme indépendant, sur les plaintes déposées contre des membres de la Gendarmerie.

**25.** Ou encore, on pourrait suggérer que l'avis du Commissaire ne soit divulgué que dans la mesure où il contient des informations importantes que le Président n'a pas déjà en sa possession : voir l'arrêt *Cohen* v. *British Columbia Council of Human Rights* (1990) 72 D.L.R. (4th) 306, 316 (B.C.S.C.). Toutefois, cette suggestion donne prise aux mêmes objections. Il convient également de noter que, dans une certaine mesure, la Commission peut fixer le niveau d'équité auquel elle sera assujettie. Si la Commission annonçait que le Président remettra normalement une copie de tous les rapports provisoires et avis du Commissaire au plaignant, au membre et aux autres intéressés pour qu'ils puissent formuler des observations, ceux-ci pourraient s'attendre, à juste titre, à ce qu'elle soit fidèle à cette façon de procéder. Le Président se trouverait à manquer au devoir d'agir équitablement s'il s'écartait de cette pratique dans un cas donné, sans avoir une raison impérieuse de le faire dans l'intérêt public.

**26.** Lorsque le plaignant, le membre et les autres intéressés auront reçu une copie du rapport intérimaire et de l'avis du Commissaire et qu'ils désireront répondre à toute question de droit ou de politique administrative traitée dans le rapport ou l'avis, il suffira normalement au Président de les inviter à soumettre des observations par écrit. L'obligation d'agir équitablement n'exige probablement pas que chaque personne autorisée à faire des commentaires sur le rapport intérimaire et l'avis du Commissaire ait également le droit de formuler des commentaires sur les observations présentées au Président par d'autres personnes. Il peut toutefois arriver qu'il ne suffise pas de permettre la présentation d'observations écrites pour remplir l'obligation d'agir équitablement si une question de fait est en cause, particulièrement si le différend repose sur la crédibilité d'un témoin.

**27.** On peut rarement résoudre de manière satisfaisante les questions de crédibilité pouvant influer sur l'issue d'un processus administratif auquel s'applique l'obligation d'agir équitablement sans donner à la personne concernée la chance de se faire entendre verbalement : *Cashin* c. *Société Radio-Canada* [1984] 2 C.F. 209, 215 (C.A.F.); *Singh* c. *Ministre de l'Emploi et de l'Immigration* [1985] 1 R.C.S. 177. En conséquence, si le Commissaire rejette une conclusion de fait énoncée dans le rapport intérimaire et que la solution du différend est liée à une question de crédibilité, le Président devra normalement, pour être équitable, ne pas infirmer cette conclusion sans d'abord tenir une audience sur la question en litige. Dans les cas où la plainte aura fait l'objet d'une audience publique de la Commission, il conviendra de renvoyer l'affaire aux membres de la Commission qui ont siégé à l'audience initiale. Lorsqu'il n'y aura pas eu d'audience publique, le Président pourra rouvrir son examen ou son enquête et demander à ses représentants d'interroger les personnes concernées.

## Procédure recommandée

**28.** Compte tenu de cette analyse, il est recommandé que le Président de la Commission suive la procédure suivante avant de produire un rapport final conformément au paragraphe 45.46(3).

a) Le Président doit envoyer au plaignant et au membre et, si la Commission a tenu une audience, aux parties prévues par la *Loi* et aux autres participants, une copie de tous les rapports intérimaires envoyés au Commissaire en application des alinéas 45.42(3)a) et c) ainsi que des paragraphes 45.43(3) et 45.45(14). Le rapport intérimaire de la Commission ne doit pas renfermer de renseignements sur les questions qu'elle a décidé d'entendre à huis clos en vertu du paragraphe 45.45(11); le Président, pour sa part, ne doit pas inclure dans ses rapports provisoires des questions dont la divulgation pourrait, à son avis, nuire à l'intérêt public.

b) On pourrait fournir une copie d'un rapport intérimaire aux personnes autres que le Ministre et le Commissaire uniquement quand elles en font la demande. Il convient toutefois d'en envoyer automatiquement à ceux qui ont droit à une copie sur demande. Une telle initiative est conforme à l'objectif de la Commission d'avoir un processus décisionnel qui soit et qui paraisse transparent. De plus, elle permet d'éviter certaines formalités administratives puisqu'il n'est alors plus nécessaire d'aviser les personnes concernées de leur droit de demander une copie du rapport intérimaire puis de répondre à leur demande, le cas échéant.

c) Le devoir d'agir équitablement n'oblige probablement pas le président de la Commission à donner une large diffusion aux rapports intérimaires. On peut affirmer que le rapport intérimaire établi par la Commission après une audience publique devrait être traité comme s'il s'agissait des motifs du jugement d'une cour ou d'un tribunal ayant une fonction judiciaire. Cependant, il faut également rappeler qu'en dépit du fait que la *Loi sur la GRC* oblige la Commission à tenir une audience de nature judiciaire, les rapports de la Commission ne constituent ni des rapports finals, ni une étape préalable à l'établissement, par le Président, d'un rapport qui déterminera les droits d'individus. Néanmoins, vu l'importance de la transparence dans la procédure de la Commission, la nature publique de l'audience et la possibilité d'obtenir une copie du rapport d'une des parties, il serait fortement souhaitable, selon les règles de la bonne pratique administrative, que la Commission permette à tous ceux qui le demandent de prendre connaissance de ses rapports intérimaires, sous réserve des restrictions imposées par la *Loi sur la protection des renseignements personnels*, laquelle n'entre pas dans le cadre du présent avis juridique.

d) Quand le Président reçoit un avis du Commissaire, il doit en envoyer une copie à ceux qui ont droit au rapport intérimaire en vertu de la *Loi* et de l'obligation d'agir

équitablement, et les inviter à présenter des observations écrites relativement à ces documents dans un délai déterminé. Étant donné que les situations peuvent varier d'un cas à l'autre (et que les questions ne sont pas également complexes), il est difficile de prescrire un délai précis. Néanmoins, 14 jours devrait être un délai approprié, à condition que des prolongations puissent être obtenues quand les circonstances le commandent.

e) Dans la plupart des cas, le Président sera en mesure d'établir le rapport final en se basant sur les documents en sa possession. Cependant, il ne devrait normalement pas infirmer ou modifier une conclusion de fait énoncée par la Commission dans un rapport intérimaire, surtout s'il y a une question de crédibilité en jeu, sans d'abord la renvoyer aux membres de la Commission ayant siégé à l'audience. Par conséquent, quand l'avis, et les observations formulées, indiquent que les conclusions de fait de la Commission sont peut-être erronées ou incomplètes, le Président doit renvoyer la question controversée ou nouvelle à la Commission. Les membres siégeant à l'audience communiqueront ensuite leurs conclusions et leurs recommandations au Président. Lorsque le rapport intérimaire a été établi par le Président après qu'il a examiné la plainte ou fait une enquête, il peut charger ses représentants d'interroger les personnes concernées pour essayer de résoudre une question de fait controversée, et d'ensuite lui faire rapport.

f) En règle générale, l'obligation d'agir équitablement n'exige pas que les membres prennent connaissance des observations des plaignants avant de formuler eux-mêmes leurs observations sur le rapport intérimaire et l'avis, ou que les plaignants aient la possibilité de faire des commentaires sur les observations des membres. Il peut cependant arriver que le Président juge ces mesures nécessaires au respect de l'obligation d'agir équitablement. Si une question de fait controversée était renvoyée aux membres de la Commission ayant siégé

à l'audience initiale, les parties devraient certainement connaître à l'avance les allégations sur lesquelles serait basée la nouvelle audience. Les membres de la Commission devraient accorder aux parties les mêmes droits procéduraux (comme celui de contre-interroger) que ceux qu'elles avaient à la première audience. De même, quand le rapport intérimaire a été établi après un examen ou une enquête du Président, le membre de la Commission à qui on a demandé d'interroger les personnes concernées sur un aspect particulier de la plainte devrait également leur communiquer l'essentiel des observations écrites qui ont conduit a la réouverture de l'enquête. Normalement, l'officier de la Commission ne devrait pas avoir à tenir une audience officielle où les parties seraient autorisées à contre-interroger et auraient les autres droits procéduraux dont jouissent habituellement les parties à un procès. Une procédure informelle, souple et non axée sur le système accusatoire est tout à fait compatible avec l'équité.

g) L'obligation d'agir équitablement n'exige pas que le Commissaire reçoive un deuxième rapport intérimaire et puisse réviser son avis à la lumière de nouvelles conclusions ou recommandations que le Président aurait formulées après avoir examiné l'avis et les observations présentées par les parties et d'autres intéressés. Après tout, le rapport final a simplement valeur de conseil pour le Commissaire, même si la publicité qu'il a pu susciter et le fait que ses conclusions et ses recommandations aient été établies par un organisme indépendant (parfois après une audience publique) amènent souvent le Commissaire à adopter les mesures recommandées. Il est peu probable que le fait de représenter les intérêts de l'institution donne implicitement au Commissaire le droit d'obtenir une copie de cet autre rapport. En outre, quand viendra le temps pour le Président d'établir son rapport final, il sera suffisamment informé sur les questions pour ne pas avoir besoin d'un deuxième avis pour être sûr de connaître les vues du Commissaire.

h) On peut suggérer que, lorsque le Président renvoie une question aux membres de la Commission ayant siégé à l'audience initiale, toutes les modifications substantielles que la Commission apporte aux conclusions et aux recommandations contenues dans le rapport intérimaire figurent dans un deuxième rapport intérimaire et soient soumises au Ministre ainsi qu'au Commissaire, lequel devra ensuite rédiger un autre avis. Cela soulève la possibilité que le contenu du rapport intérimaire et de l'avis découlant de la deuxième audience soit communiqué aux parties pour qu'elles puissent faire des commentaires. L'idée d'une telle prolongation de la procédure qui pourrait logiquement se poursuivre à l'infini est manifestement très peu attrayante : voir l'arrêt *Wiseman* c. *Borneman* (paragraphe 13). Devant cette difficulté d'ordre technique, on peut répondre que la Commission s'est acquittée des fonctions mentionnées à l'article 45.45 en produisant son rapport intérimaire au terme de l'audience initiale. Quand le Président renvoie une affaire à la Commission dans le cours de l'examen de l'avis du Commissaire et des autres observations reçues, la Commission agit simplement en tant que représentante du Président. Les conclusions qu'elle formule après avoir entendu de nouvelles preuves ne sont pas incorporées dans un rapport prévu au paragraphe 45.45(14), mais communiquées au Président pour qu'il les examine en même temps que les autres documents en sa possession, de la même façon qu'il étudierait un rapport provenant d'un membre de la Commission à qui il aurait demandé, après avoir reçu l'avis du Commissaire ainsi que les observations du plaignant et du membre de la GRC, d'enquêter sur un aspect d'une plainte qui a déjà fait l'objet d'un examen ou d'une enquête de sa part.

## Conclusions

**29.** Je peux résumer ainsi ma réponse aux questions qui m'ont été posées.

**Question 1 a)** En général, quelle procédure devrait suivre le Président quand il établit les rapport finals prévus à l'article 45.46 de la *Loi sur la GRC* pour satisfaire aux exigences du droit administratif en ce qui touche l'obligation d'être équitable envers les parties, les preuves de partialité et d'autres questions pertinentes?

**Réponse** À la section C (paragraphe 28) du présent avis juridique, je propose un code de procédure, régi par l'obligation d'agir équitablement qui existe en droit administratif, que devrait suivre le Président avant d'établir un rapport final conformément à l'article 45.46 de la *Loi sur la GRC*.

**Question 1 b)** Faut-il faire une distinction entre, d'une part, les rapports finals rédigés après des examens ou des enquêtes du Président et, d'autre part, les rapports finals faisant suite à des audiences de la Commission?

**Réponse** À mon avis, l'obligation d'agir équitablement s'applique à *tous* les rapports finals établis par le Président conformément au paragraphe 45.46(3) de la *Loi sur la GRC*, quoi que j'estime également que les doutes relatifs à l'applicabilité de cette obligation exprimés au paragraphe 10 soient encore moins forts quand le rapport final est rédigé après une audience publique tenue par la Commission : voir le paragraphe 11(e). En outre, j'ai recommandé que, lorsque les parties formulent des observations en réponse à un rapport intérimaire

établi par la Commission et à l'avis du Commissaire, le Président organise une audience s'il y a de nouvelles questions de fait ou de nouvelles preuves pouvant influer sur le contenu du rapport final, particulièrement si une question de crédibilité est en cause : voir les paragraphes 27 et 28 e).

**Question 2** Plus particulièrement, les plaignants et les membres de la Gendarmerie sont-ils en droit :

**a)** d'obtenir de la Commission des copies de l'avis du Commissaire, une fois qu'elle l'a reçu et avant que le Président établisse son rapport final?

**Réponse** Oui, même si un tribunal pourrait conclure que l'obligation de divulguer le contenu d'un avis du Commissaire existe uniquement lorsque, à la lumière de cet avis, le Président se propose de modifier une conclusion (surtout s'il s'agit d'une conclusion de fait) ou une recommandation figurant dans le rapport intérimaire.

**Question 2 b)** de soumettre des observations au Président relativement à des questions touchant i) la preuve ii) le droit et iii) la politique de la GRC, que le Président va, ou devrait, à leur avis, examiner quand il établira son rapport final?

**Réponse** Oui. Donner la possibilité de présenter des observations écrites sur des questions de droit et de politique administrative devrait normalement permettre de remplir l'obligation d'agir équitablement. Toutefois, quand le point en désaccord est lié à de nouveaux éléments de preuve ou à une nouvelle question de fait, le Président peut devoir, pour être équitable, soit s'arranger pour que l'affaire soit entendue par les membres de la Commission ayant siégé

à l'audience initiale avant d'établir le rapport intérimaire, soit, dans les cas où il n'y a pas eu d'audience publique, demander à un représentant de la Commission d'interroger les personnes concernées pour tenter de régler le différend.

**Question 3** Si l'avis du Commissaire a été envoyé aux parties, et si les parties ont présenté des observations, le Commissaire devrait-il avoir le droit d'élaborer une réponse ou de réviser son avis?

**Réponse** Non (paragraphe 28 g)). Cependant, sous réserve des restrictions imposées par la *Loi sur la protection des renseignements personnels*, le Président peut, chaque fois qu'il l'estime justifié, inviter le Commissaire à faire des commentaires sur les observations soumises par les parties.

Le 2 mai 1991